

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

10 lat  w UE

W numerze:

Słowo wstępne Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego

Andrzej Arendarski
Michał Kleiber
Paweł Kowal
Stanisław Koziej
Roman Kuźniar
Krzysztof Miszczak
Maciej Popowski
Bogusław Sonik
Paweł Świeboda

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

32

październik–grudzień 2014 r.

Warszawa 2014

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
prof. dr hab. Stanisław Koziej

Zastępca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
dr Zbigniew Włosowicz

Rada Programowa: dr Zbigniew Włosowicz (przewodniczący), Monika Biernat (sekretarz),
dr Krzysztof Liedel, Czesław Juźwik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zbigniew Włosowicz
Zastępca Redaktora Naczelnego: Monika Biernat

Konsultacja naukowa: dr Zdzisław Lachowski

Zespół redakcyjny: Michał Grzelak, Kamil Sobczyk (sekretarz)

Tłumaczenie abstraktów: Aneta Wiśniewska

Adres redakcji:
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa
Tel.: +48 22 695 18 77
Faks: +48 22 695 18 63
E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

*Zasady publikowania artykułów i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 157
oraz na stronie internetowej BBN, <http://www.bbn.gov.pl>
Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 158 oraz na stronie internetowej BBN.*

*Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.
Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku wyrażają poglądy autorów.*

*Artykuły publikowane w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” są sprawdzane przez system
antyplagiatowy.*

Deklaracja o wersji pierwotnej:
Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną.

Artykuły przekazano do druku w grudniu 2014 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk i oprawa:
ARW A. Grzegorzczak
www.grzeg.com.pl

Spis treści

Przedmowa	11
-----------	----

Zbigniew Włosowicz – Redaktor Naczelny

Słowo wstępne	13
---------------	----

Bronisław Komorowski – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej	17
--	----

Stanisław Koziej, Ryszarda Formuszewicz

Konflikt rosyjsko-ukraiński stał się wielkim sprawdzianem dla systemu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Radykalna zmiana sytuacji w Europie dobitnie unaoczniała dezaktualizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. W świetle zmienionych warunków międzynarodowych ponownego określenia wymaga misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa, a szczególnie kierunki działań (strategia operacyjna) oraz zakres odpowiednich przygotowań (strategia preparacyjna), aby móc tę misję skutecznie realizować. W rezultacie narasta wśród państw członkowskich przekonanie o potrzebie refleksji strategicznej na temat roli UE w świecie z myślą o wzmocnieniu podmiotowości Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, a w konsekwencji jej siły i wiarygodności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	31
--	----

Roman Kuźniar

Losy powołanej do życia w końcu lat 90. poprzedniego stulecia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony są znakomitą ilustracją ewolucji ambicji międzynarodowych Unii Europejskiej. Po zakończeniu zimnej wojny Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG, „wspólny rynek”) rozwinęła się w Unię Europejską m.in. po to, aby silniej integrować większość państw starego kontynentu oraz aby skutecznie kształtować jej bliższe i dalsze otoczenie zgodnie z jej wartościami i interesami. Kryzys wszechogarniającej ambicji UE pod koniec pierwszej dekady naszego stulecia stał się równocześnie kryzysem nowo tworzonej ESDP (później CSDP). O ile Unia Europejska przetrwa zapewne obecny kryzys, choć największym stojącym przed nią wyzwaniem w przewidywalnej przyszłości będzie utrzymanie integracyjnego „stanu posiadania”, o tyle jej polityka bezpieczeństwa i obrony w przewidywalnej przyszłości nie stanie się tym, czym chciano, aby była w chwili jej narodzin. Pozostanie raczej świadectwem bolesnego fiaska ambicji uczynienia z UE „globalnego mocarstwa” oraz świadkiem zmierzchu międzynarodowej pozycji Europy.

Ewolucja polskiego stanowiska w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej 47

Paweł Świeboda

Polskie stanowisko w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz metody integracji ulegało w pierwszej dekadzie członkostwa stałej ewolucji. Ze zwolennika metody „wspólnotowej”, Polska sukcesywnie stawała się państwem członkowskim dostrzegającym atrybuty metody „międzyrządowej” i stosującym oba podejścia równoległe lub zamiennie. Tego rodzaju zmiana postawy była zarówno efektem doświadczeń wynikających z najważniejszych procesów negocjacyjnych, jak i zmieniającej się dynamiki samej Unii Europejskiej. Polską postawę charakteryzuje konstruktywny, chociaż niebezkrtyczny stosunek do instytucji europejskich oraz rosnąca zdolność koalicyjna. Wybór Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej powinien tę tendencję utrwalić.

Nauka i technologia na rzecz bezpieczeństwa państwa w polskich realiach 61

Michał Kleiber

Poziom nauki i kompetencje technologiczne kluczowych instytucji i firm są istotnym elementem bezpieczeństwa państwa. Niezwykle ważne jest więc przemyślane skoordynowanie działalności całego krajowego sektora badań i innowacji z narodową strategią bezpieczeństwa. Szczególną rolę w ustalaniu priorytetów i finansowaniu badań naukowych w naszym kraju ma dzisiaj Unia Europejska. Dlatego specjalną uwagę należy zwrócić na politykę wspomagania naszego udziału w wiodącym programie badawczym Unii, czyli w Horyzoncie 2020. Oferuje on wiele możliwości wzmocnienia naszych instytucjonalnych kompetencji naukowo-badawczych związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, co w powiązaniu z już istniejącym, znaczącym potencjałem naszych ośrodków badawczych stanowi wielką szansę na trwałe wzmocnienie naszych zdolności w tym zakresie.

Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014 75

Paweł Kowal

Gdy dla każdego z państw Unii Europejskiej termin „polityka wschodnia” znaczy co innego, trudno o wspólne działanie, z drugiej strony jest jasne, że zjednoczona Europa jakąś politykę na Wschodzie prowadzić musi. Dopiero z perspektywy czasu widać, jak trudne było pogodzenie wszystkich europejskich racji w ramach Partnerstwa Wschodniego w 2008 r. Problem w tym, że to co było możliwe do osiągnięcia w jego ramach już osiągnięto. Najważniejszym celem okazały się podstawy prawne, które tworzą platformę do współpracy z europejskimi sąsiadami Unii – umowy stowarzyszeniowe i handlowe. Ponieważ początkowo błędnie oceniono rolę Rosji, inne kierunki Partnerstwa nie są obecnie możliwe do realizacji. Pewna epoka polityki wschodniej UE kończy się i nie ominie nas dyskusja o Partnerstwie Wschodnim nowej generacji, powiedzmy „2.0”.

Transatlantyckie struktury bezpieczeństwa w obliczu kryzysu ukraińskiego 97

Maciej Popowski

Aneksja Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. naruszyła zasady normatywne rządzące społecznością międzynarodową. Pierwszy raz od zakończenia zimnej wojny granice w Europie zostały zmienione przy użyciu siły. Kryzys ukraiński spowodował wzrost poczucia zagrożenia w Europie Środkowo-Wschodniej, z drugiej strony jednak wzmocnił więzi transatlantyckie i odnowił dynamikę współpracy między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. W czasach zimnej wojny stosunki transatlantyckie opierały się na konfrontacji mocarstw. Po rozpadzie ZSRR zarówno NATO, jak i Unia Europejska szukały możliwości zbliżenia z Rosją. Stawiano na dialog, rozwój gospodarczo-społeczny i współpracę. Wraz z kryzysem ukraińskim, który przybrał na sile w ciągu ostatniego roku, wyczerpała się ta formuła relacji z Rosją. Sojusz Północnoatlantycki koncentruje się obecnie na zobowiązaniach opisanych w art. 5 traktatu waszyngtońskiego, Unia Europejska dokonuje zaś przewartościowania polityki bezpieczeństwa i obrony zdefiniowanej w traktacie lizbońskim i w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Unia Europejska i Chińska Republika Ludowa 107 – partnerzy globalnego bezpieczeństwa?

Krzysztof Miszczak

Włączenie się Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) do globalnego obrotu w strukturach gospodarczych i handlowych współczesnego świata wymusza na tym państwie konieczność nowego zdefiniowania polityki bezpieczeństwa. Aktualne białe księgi dotyczące chińskiej polityki bezpieczeństwa i obrony sytuują własne siły zbrojne jako operacyjny instrument polityki zagranicznej i handlowej, a jednocześnie narzędzie egzekwowania interesów ekonomicznego rozwoju Państwa Środka. Modernizacja sił zbrojnych służy do zaspokojenia ambicji regionalnej i globalnej ekspansji. Rola Chin w systemie międzynarodowym jest jednak w dalszym ciągu ograniczona. Rozwój stosunków gospodarczo-politycznych z innym ważnym podmiotem środowiska międzynarodowego, jakim jest wysoko rozwinięta Unia Europejska, niezagrażająca bezpośrednio interesom Chin, może stać się istotnym elementem działań służących osiągnięciu rangi rzeczywistego mocarstwa o wymiarze ogólnoswiatowym.

Polscy przedsiębiorcy w UE. 10 lat doświadczeń 125 wobec wyzwań przyszłości

Andrzej Arendarski

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i otwarcie polskiej gospodarki na rynek europejski stworzyło ogromny impuls rozwojowy i przyczyniło się do podniesienia konkurencyjności. Nie oznacza to jednak, że wraz z akcesją gospodarka stała się wolna od zagrożeń. Zbytne skoncentrowanie wymiany handlowej na rynkach unijnych (w szczególności krajach strefy euro) obniża poziom bezpieczeństwa w eksporcie (o tym, czym grozi brak zróżnicowania rynków zbytu, boleśnie przekonują się obecnie polscy eksporterzy owoców do Rosji). Niebezpieczeństwa mogą wiązać się także z koniecznością implementowania uzgodnionych na szczeblu UE polityk. Przykładem może być tutaj polityka klimatyczna, która – realizowana w obecnym kształcie – może przynieść wiele negatywnych skutków dla branży energetycznej i w konsekwencji dla gospodarki i całego społeczeństwa.

Europejskie zmagania o gaz z łupków. 139 Czy mamy szansę na łupkową rewolucję?

Bogusław Sonik

Przez ostatnie cztery lata w Europie, w tym w również w Polsce, trwała burzliwa dyskusja na temat wydobycia gazu z łupków. W Parlamencie Europejskim toczyła się rozgrywka o wprowadzenie w Europie zakazu wydobycia gazu niekonwencjonalnego. Jego przeciwnicy obawiają się zagrożeń środowiska oraz spowolnienia rozwoju energetyki odnawialnej. Zwolennicy widzą szansę na uniezależnienie się od dostaw zewnętrznych gazu i obniżenie cen gazu. Na szczęblu unijnym nie doszło do zamknięcia dostępu do tego surowca. Pozostawiono państwom członkowskim, na obecnym etapie, prawo do określenia warunków wydobywania surowców energetycznych. Czy Polska ma szansę na łupkową rewolucję? Stwierdzić to będzie można dopiero, gdy rozpoznane zostaną zasoby oraz opłacalność ich eksploatacji. Obecnie w Europie, a przede wszystkim w Polsce, sektor ten jest na etapie realnej oceny możliwości rozwoju.

Biogramy autorów 153

Informacja dla autorów 157

Procedura recenzowania zewnętrznego 158

Wykaz recenzentów 159

Table of contents

Foreword	11
----------	----

Zbigniew Włosowicz – Editor-in-Chief

Preface	13
---------	----

Bronisław Komorowski – President of the Republic of Poland

Need for the New EU Security Strategy	17
---------------------------------------	----

Stanisław Koziej, Ryszarda Formuszewicz

The conflict between Russia and Ukraine became a major test for the security system in Euro-Atlantic region. Radical change of situation in Europe has emphatically made clear invalidity of the 2003 European Security Strategy. Considering new international conditions, EU security mission, and especially directions of activities (operational strategy) and the scope of necessary preparations (preparatory strategy) need redefining to make its effective implementation possible. As a result member countries strengthen their conviction that it is necessary to reflect on the EU's role in the world and to empower EU in the security field, thus increasing its strength and credibility in internal and foreign dimension.

The rise and fall of the European Security and Defence Policy	31
---	----

Roman Kuźniar

The ups and downs of the European (now Common) Security and Defence Policy conceived in the late 1990s perfectly illustrate the evolution of the EU's international ambitions. After the end of the Cold War, the European Economic Community (EEC, the "common market") developed into the European Union in order to provide, among other things, for closer integration among most countries of the Old Continent, as well as to effectively shape its immediate and more distant environment in accordance with its values and interests. The crisis of the EU's all-embracing ambitions at the end of the first decade of our century simultaneously became a crisis of the newly established ESDP. The European Union will apparently survive the current crisis, although the biggest challenge it is going to face in the foreseeable future will consist in maintaining its integrated "state of possession". However, CSDP will fail to become what it was hoped for at the time of its inception. It will more likely constitute a testimony to a painful debacle of ambitions of turning the EU into a "global superpower" and a witness of the twilight of Europe's international position.

Evolution of the Polish position on the institutional design of the European Union 47

Paweł Świeboda

Poland's position on the institutional dimension of the European Union and the method of integration, has substantially evolved in the course of the first decade of membership. From an advocate of the "community method", Poland has gradually moved to value the attributes of the "intergovernmental" method. The country has used both approaches interchangeably. This evolution resulted from Poland's experience in the key political process in the EU, as well as the changing dynamic of the EU itself. Poland displays a constructive, although not uncritical attitude to the European institutions and a growing ability to form coalitions. The election of Donald Tusk to the post of the President of the European Council should only consolidate this tendency.

Science and technology for security of the state in the Polish reality 61

Michał Kleiber

The level of science and technological competence of key institutions and businesses constitutes an important element of state's security. Therefore, it is of crucial importance to ensure a well thought-out coordination of activities between the entire national sector of research and innovation, on the one hand, and national security strategy, on the other. The European Union plays a particular role in setting priorities and financing scientific research in Poland today. Hence, close attention should be paid to the policy of supporting Poland's participation in the leading EU research programme – Horizon 2020. It offers a number of opportunities for strengthening our institutional R&D competences connected with the broadly understood security, which, combined with the already existing, significant potential of our research centres, offers an excellent chance for sustainable boosting of our capabilities in this respect.

The art of persuasion. Poland and the EU's eastern policy in the years 2004–2014 75

Paweł Kowal

In a situation where each EU member state has a different understanding of the "eastern policy", it is hard to pursue common actions. However, it is obvious that a united Europe must conduct some kind of policy in the East. It is only with the lapse of time that one can see how a formidable task it was to reconcile all European arguments in the framework of the Eastern Partnership in 2008. The problem is that all that was achievable under the Eastern Partnership has already been attained. The most important objective turned out to be the legal basis which forms the platform for co-operation with the EU's European neighbours, i.e. the association and trade agreements. Due to the fact that at the outset the role of Russia was inaccurately assessed, other directions under the Eastern Partnership are not feasible at this point in time. A certain era of the EU's Eastern Policy is coming to an end and we cannot shy away from discussing the Eastern Partnership of a new generation—let's call it: "Eastern Partnership version 2.0".

Transatlantic security structures in face of the Ukrainian crisis 97

Maciej Popowski

Russia's annexation of Crimea in March 2014 violated normative principles governing the international community. For the first time since the end of the Cold War the borders in Europe were redrawn by use of force. The Ukrainian crisis increased the feeling of threat in Central and Eastern Europe. However, it also strengthened the transatlantic bond and renewed the dynamics of co-operation between the European Union and the United States. During the Cold War, transatlantic relationships were based on the confrontation of powers. Following the disintegration of the USSR, both NATO and the EU were looking for rapprochement with Russia. Dialogue, economic and social development as well as co-operation came to the fore. Along with the Ukrainian crisis, which was aggravated throughout the last year, this form of co-operation with Russia has been exhausted. The North Atlantic Alliance is now focusing on its obligations arising under Article 5 of the Washington Treaty. Meanwhile, the EU is reassessing the priorities of its Common Security and Defence Policy as defined in the Lisbon Treaty and in the European Security Strategy.

The European Union and the People's Republic of China 107 – partners in global security?

Krzysztof Miszczak

By joining the global turnover in economic and trade structures of the contemporary world, the People's Republic of China (PRC) is forced to redefine its security policy. The currently binding white books on Chinese security and defense policy regard its national armed forces as an operational instrument of foreign and trade policy, and at the same time, as a tool of ensuring the economic development interests of the Middle Kingdom. Modernization of the armed forces serves to satisfy the ambition of regional and global expansion. In spite of the above, the role of China in the international system continues to be limited. The development of economic and political relations with another important subject of the international environment, i.e. with the highly developed European Union, which does not pose a direct threat to China's interests, may become a significant element in activities aimed at achieving the status of a true global superpower.

Polish entrepreneurs in the UE 125 10 years of experience vis-à-vis future challenges

Andrzej Arendarski

Poland's membership in the European Union and the opening of the Polish economy to the European market provided a strong impetus for Polish development and contributed to its increased competitiveness. This, however, is not to say that since the accession Polish economy has been free from dangers. Excessive concentration of trade exchange on the European markets (especially in the Euro zone) decreases the security level in exports (Polish fruit exporters to Russia are now seeing the consequences of lack of exports markets diversification). Other threats may be connected with the necessary implementation of EU policies. One example of that is the climate policy which, if carried out in its current form, may result in a series of negative consequences for the Polish energy sector, and as a result, for the entire economy and the broad public.

European struggle for shale gas. Does Poland have prospects for a shale revolution?	139
--	-----

Bogusław Sonik

Europe, including Poland, has held a heated debate for the past four years about shale gas. The European Parliament has debated introduction of a ban on extraction of non-conventional gas. The opponents of shale gas fear environmental dangers as well as a risk of slower development of renewable energy. The advocates see opportunities for becoming independent from external gas supplies and for lower gas prices. At EU level, access to shale gas has not been denied. At the current stage it is up to member states to define conditions for extraction of energy raw materials. Does Poland have prospects for a shale revolution? The answer to the above question will be provided only when the reserves and feasibility of extraction thereof have been identified. Currently in Europe, and especially in Poland, the shale gas sector is the subject of a feasibility study with a view to establishing its development potential.

About the Authors	153
„National Security” quarterly – publishing rules and information	157
„National Security” quarterly – peer review process	158
List of reviewers	159

Przedmowa

Oddajemy w ręce Czytelników wydanie specjalne kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”, który tym razem koncentruje się na zagadnieniach związanych z Unią Europejską w dziesięć lat po przystąpieniu do niej Polski.

Fascynująca jest obserwacja procesu dojrzewania naszego kraju w rodzinie europejskiej, zwłaszcza na tle wyzwań środowiska, w którym ten proces się toczy. Z kolei wniosek wynikający z faktu, że moment deklaracji woli naszego przystąpienia do Unii, czas przystąpienia, a teraz czas rocznicy stanowią trzy jakże odmienne stany otaczającej nas rzeczywistości – pobudza do refleksji.

Dzisiejsza Unia Europejska nie jest tą, o członkostwo w której tak zabiegaliśmy i do której dziesięć lat temu przystąpiliśmy. Zmieniła się nie tylko Unia. Zmienił się też sposób myślenia o niej. Znalazło to odbicie także i w tym zbiorze.

Spojrzenie na Unię Europejską jest nieustannie i surowo weryfikowane, co w efekcie sprawia, że ciągle towarzyszy nam poczucie tworzenia czegoś nowego. Coraz lepiej znamy Unię. Zdajemy sobie sprawę z potencjału jej siły, ale i słabości. Wiemy z pewnością, w czym unijne członkostwo nas wzmocniło. Mamy też własne wobec niej oczekiwania.

Najbliższe lata przesądzą o przyszłości Unii Europejskiej. A trudne testy, które przyszło nam zdawać, pokażą, czy nasz młodzieńczy entuzjazm był uzasadniony i jaka jest szansa na jego podtrzymanie.

Mamy nadzieję, że niniejszy zbiór tekstów zaproponowanych przez wybitnych znawców problematyki europejskiej, uhonorowany słowem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Bronisława Komorowskiego, umocni nas w przekonaniu, że było warto.

Zbigniew Włosowicz
Redaktor Naczelny

Słowo wstępne Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego

Szanowni Państwo,

W roku 2014 obchodziliśmy okrągłe rocznice wydarzeń o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. Świątowaliśmy wśród nich 10-lecie członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to dobra okazja do rekapitulacji naszych dokonań oraz wyciągnięcia wniosków na przyszłość.

25 lat temu Polska odzyskała wolność – w tym także możliwość suwerennego określenia kierunków swojej polityki zagranicznej. Wybór euroatlantyckiego wektora akceptowały wszystkie rządy po 1989 r., niezależnie od opcji politycznej i konsekwentnie przybliżały Polskę do członkostwa w Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim. Osiągnięcie tego celu oznaczało nie tylko potwierdzenie sukcesu demokratycznych przemian, które nastąpiły w Polsce po 1989 r., ale także uzyskanie gwarancji pokojowego i bezpiecznego rozwoju państwa.

Transformacja ustrojowa w naszym kraju stała się impulsem do przeobrażenia politycznego Europy Środkowo-Wschodniej. Analogicznie – Polska pozostała liderem regionu w drodze do struktur UE i NATO. Przystąpienie krajów byłego bloku sowieckiego do rodziny euroatlantyckich demokracji zmieniło w sposób zasadniczy sytuację bezpieczeństwa w tej części Europy, przełamując jałtański podział Starego Kontynentu.

Przystąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. przypieczętowało w sposób formalny przynależność Polski do europejskiej rodziny państw demokratycznych. Możemy dzięki temu w pełni korzystać z szans, które daje postępująca integracja polityczna i gospodarcza Starego Kontynentu. Akcesja do Unii była również świadectwem politycznej dojrzałości elit, które zjednoczyły swoje wysiłki w imię wyższego celu – zapewnienia trwałego rozwoju Polski w ramach struktur europejskich. Warto przypomnieć, że akcesję do Unii poparło w 2003 r. ponad 3/4 głosujących w referendum Polaków, a poparcie dla członkostwa w UE od tego czasu systematycznie rosło. Potwierdza to słuszność wyboru euroatlantyckiej drogi Polski po 1989 r.

Jestem przekonany, że Unia pozostanie w kolejnych latach dźwignią naszego rozwoju ekonomicznego, zarówno przez napływ środków, które

pozwalają nam wyrównywać infrastrukturalne opóźnienia, jak też dzięki otwartym rynkom zbytu dla polskich towarów i usług. 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej przyczyniło się do bezprecedensowego rozwoju gospodarczego Polski. Mówią o tym zapisy nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, którą zatwierdziłem 5 listopada 2014 r., wskazujące, że Unia Europejska *wspiera rozwój społeczno-gospodarczy Polski i umacnia jej pozycję w świecie*.

Unia Europejska pełni również rolę jednego z filarów bezpieczeństwa RP. Mimo że NATO pozostaje głównym międzynarodowym gwarantem bezpieczeństwa militarnego zarówno Polski jak i państw Europy Środkowej, to reakcja na konflikt rosyjsko-ukraiński pokazuje, że także Unia Europejska ma ogromny potencjał odstraszenia gospodarczego, możliwy do realizowania za pomocą sankcji. Może ona zatem uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, także w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, finansowego i społecznego.

Celem Polski jest wzmacnianie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Aby Unia była rzeczywistym filarem bezpieczeństwa RP, musi stać się istotnym strategicznym podmiotem w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Dlatego jesteśmy zaangażowani w rozwój i definiowanie przyszłego kształtu WPBiO.

Głównym problemem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – co szczególnie uwidocznili obecny kryzys na Ukrainie – jest brak w tym obszarze jednolitej strategii, z którą utożsamiałyby się wszystkie państwa członkowskie. Trzeba pracować nad budowaniem poczucia podmiotowości Unii Europejskiej jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, gdyż środowisko bezpieczeństwa zmienia się dynamicznie, zwłaszcza na „wschodniej flance” UE i NATO. Szczyt Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. można uznać za dobry początek debaty nad nową europejską strategią bezpieczeństwa. Liczymy na to, że planowany na kwiecień 2015 r. raport Wysokiej Przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa utoruje drogę do nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Błędne jest założenie, że UE nie potrzebuje strategii bezpieczeństwa. Unia, nie mogąc oprzeć się na strategii, nie mając wypracowanych procedur, praktyk i doświadczeń, reaguje *ad hoc* i powoli. Obecne środowisko bezpieczeństwa cechuje więc niepewność i nieprzewidywalność. Sytuacja taka może trwać długo. Nie powinno to oznaczać, że w oczekiwaniu na wyja-

śnienie sytuacji UE ma pozostać bez strategii. Trudno odpowiedzieć na pytanie, kiedy zakończy się np. kryzys na wschodniej flance UE, a w związku z tym, kiedy nadejdzie właściwy moment na przygotowanie nowej strategii. Próby proaktywnej, wyprzedzającej analizy strategicznej, prognozowania, przewidywania, tworzenia wariantów rozwoju sytuacji powinny być podjęte jak najszybciej. Im mniej strategicznego myślenia w podejściu do wydarzeń, tym bardziej UE zdana będzie na żywiołowość i reaktywność w procesie podejmowania decyzji.

Konflikt rosyjsko-ukraiński pokazał dobitnie, że struktury wielopodmiotowe, a taką jest właśnie UE, wolno i mało skutecznie podejmują działania, gdyż brak im wspólnej strategii. Stawia to wspólnotę europejską w słabszej sytuacji wobec państw, gdzie jest jeden decydent, a jego wola od razu wcielana jest w życie. Jest to jeszcze bardziej widoczne w przypadku państw rządzonych w sposób autorytarny. Unia Europejska potrzebuje strategii, aby być bardziej sprawną, skuteczną i szybciej działającą instytucją. Strategia ta powinna odnosić się do militarnych, czy raczej przede wszystkim do pozamilitarnych aspektów bezpieczeństwa, takich jak energetyka, cyberbezpieczeństwo, finanse czy migracje.

W obszarze bezpieczeństwa energetycznego rząd RP zgłosił pomysł utworzenia unii energetycznej. Idea ta opiera się na założeniu, że wspólna polityka optymalizacji dystrybucji i dostępu do surowców energetycznych zmniejszałaby ryzyko używania ich jako środka nacisku. Unia jako całość byłaby ważniejszym i bardziej odpornym na działania polityczne partnerem dla Rosji. Konieczna jest także rozbudowa odpowiedniej infrastruktury łączącej systemy państw UE tak, aby w razie zagrożenia możliwa była solidarna pomoc członkom Unii. Dobrze byłoby też wspólne negocjowanie cen oraz dostaw surowców energetycznych dla państw członkowskich.

Z kolei cyberbezpieczeństwo staje się coraz ważniejsze dla funkcjonowania państw rozwiniętych. Jego znaczenie będzie rosło, podobnie jak odpowiedzialność państw za jej ochronę. W zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa RP w cyberprzestrzeni istotną rolę odgrywa polityka organizacji międzynarodowych, w tym UE. Polska jest i chce być stałym i ważnym uczestnikiem tej współpracy.

Kryzys gospodarczy w ostatnich latach uwidoczniał też znaczenie systemu finansowego dla bezpieczeństwa Europy. Konieczność wprowadzania oszczędności budżetowych w państwach UE negatywnie wpływała na poziom wydatków obronnych. Nie pozostawało to bez wpływu na zdolność

do zapewniania bezpieczeństwa Starego Kontynentu. W ostatnich latach uzależnienie Europy od wsparcia militarnego Stanów Zjednoczonych rosło, zamiast maleć.

Z polskiego punktu widzenia integracja polskiej gospodarki z państwami zachodniej Europy nie tylko daje polskim przedsiębiorstwom szansę rozwoju, ale wiąże interesy bezpieczeństwa Polski z interesami bezpieczeństwa zachodnich państw Europy. Ukoronowaniem tych powiązań jest strefa euro. Przyjęcie wspólnej waluty wzmocni nie tylko pozycję polityczną RP w Unii, ale także umocni bezpieczeństwo naszego kraju, zakotwicząc Polskę w ścisłym jądrze integracji europejskiej.

Za szczególnie ważną należy uznać współpracę NATO-UE. Czas najwyższy na przełamanie wieloletniego impasu w tej kwestii, tak aby zbudować prawdziwy tandem bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Istotne będzie również wzmocnienie relacji transatlantyckich – w tym kontekście ważnym czynnikiem będzie negocjowana obecnie umowa o transatlantyckim partnerstwie w dziedzinie handlu i inwestycji, która – oprócz korzyści ekonomicznych – przyczyni się do budowania wspólnoty strategicznej UE ze Stanami Zjednoczonymi.

Podsumowując, chciałbym podkreślić, że Unia Europejska nie jest projektem skończonym. Przed Europą nadal stoi wiele wyzwań, zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i w polityce ekonomicznej czy społecznej. Wierzę głęboko, że Polska w sposób aktywny i energiczny, na miarę swych politycznych możliwości i rosnącej pozycji w rodzinie europejskich narodów, będzie zabiegać o dostosowywanie unijnych struktur do wyzwań XXI w., wykorzystując doświadczenia zebrane podczas 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej.

O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Stanisław Koziej
Ryszarda Formuszewicz

Konflikt rosyjsko-ukraiński stał się wielkim sprawdzianem dla systemu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Radykalna zmiana sytuacji w Europie dobitnie unaoczniała dezaktualizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. W świetle zmienionych warunków międzynarodowych ponownego określenia wymaga misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa, a szczególnie kierunki działań (strategia operacyjna) oraz zakres odpowiednich przygotowań (strategia preparacyjna), aby móc tę misję skutecznie realizować. W rezultacie narasta wśród państw członkowskich przekonanie o potrzebie refleksji strategicznej na temat roli UE w świecie z myślą o wzmocnieniu podmiotowości Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, a w konsekwencji jej siły i wiarygodności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

W grudniu 2013 r. Rada Europejska, po raz pierwszy od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, zajęła się problematyką bezpieczeństwa i obrony UE. Wprowadzenie tego tematu do programu spotkania głów państw i szefów rządów wynikało ze świadomości impasu, w jakim znalazła się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w ostatnich latach. Oczekiwano, że spotkanie to nada nowy impuls dalszemu rozwojowi tej sfery działania Unii. W trakcie przygotowań do szczytu, ambitna wola zdynamizowania strategicznego UE słabła w obliczu dążenia przez największe państwa unijne do załatwienia kilku istotnych dla nich spraw (m.in. konsolidacji przemysłów obronnych). W efekcie szczyt Rady Europejskiej zakończył się umiarkowanymi rezultatami w zakresie wzmocnienia fundamentów strategicznych UE.

W konkluzjach szczytu w jednym z punktów zapisano: „Rada Europejska zwraca się do wysokiego przedstawiciela (Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa), aby w ścisłej współpracy z Komisją ocenił wpływ zmian w środowisku globalnym oraz aby, po konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawił Radzie w 2015 r. raport dotyczący wyzwań i możliwości stoją-

cych przed Unią”¹. Ta kompromisowa formuła stworzyła perspektywę uruchomienia refleksji strategicznej na forum UE, która przy wspólnym wysiłku i woli państw członkowskich mogłaby zaowocować opracowaniem nowego fundamentu strategicznego. Nowa strategia zastąpiłaby przyjętą w 2003 r. Europejską strategię bezpieczeństwa (ESB) z uzupełniającym raportem implementacyjnym z 2008 r.².

Gdy uzgadniano tę powściągliwie sformułowaną konkluzję, w Kijowie zdawał się wygasać protest zwolenników zbliżenia Ukrainy z UE. Niewielu wówczas przewidywało tak silne ujawnienie się agresywnej postawy Rosji, która w reakcji na rewolucję ukraińską posunęła się do aneksji Krymu, i rozpoczęcie podprogowej (poniżej progu otwartej wojny) agresji na wschodzie Ukrainy. Nie oczekiwano, że nastąpi trwała i fundamentalna zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie. W obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego nawet najwięksi zwolennicy trwania UE przy zapisach uzgodnionej ponad dekadę wcześniej strategii musieli przyznać, że nie jest ona już adekwatnym punktem odniesienia w sferze politycznej i planistycznej, a jedynie świadectwem minionego czasu, gdy Unia Europejska mogła cieszyć się bezprecedensowym dobrobytem i bezpieczeństwem, jak głosiło pierwsze zdanie ESB. Dramatyczna zmiana sytuacji bezpieczeństwa na wschodzie Europy nie wyczerpuje argumentów przemawiających za potrzebą zmiany podstaw strategicznych UE, co będzie tematem pierwszej części niniejszego artykułu. W drugiej części scharakteryzowana zostanie dotychczasowa debata ze szczególnym uwzględnieniem zastrzeżeń zgłaszanych przez sceptyków. Następnie zarysowana zostanie ścieżka dojścia do nowego fundamentu strategicznego wraz z propozycją ustrukturyzowania raportu wysokiej przedstawiciel w 2015 r. zgodnie z modelem cyklu strategicznego. Na zakończenie przedstawione zostanie stanowisko Polski w sprawie przyszłości WPBiO.

Tu zaszła zmiana

Europa skonfrontowana jest dziś z wyzwaniem w dawno niewystępującej skali. Narastający kryzys europejskiego bezpieczeństwa objawia się jedno-

¹ Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, pkt 9 *in fine*.

² *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r.; *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, sprawozdanie na temat wdrażania ESB poparte przez Radę Europejską 11–12 grudnia 2008 r.

cznie w wielu wymiarach: zewnętrznym i wewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym oraz globalnym i regionalnym. Stan obecny różni się diametralnie od realiów świata i Europy w 2003 r., gdy przyjmowano Europejską strategię bezpieczeństwa.

Akcesja państw z Europy Środkowej i Wschodniej do UE, której dziesiątą rocznicę obchodzimy w tym roku, postrzegana była powszechnie jako ostateczne przewyciężenie skutków II wojny światowej i późniejszej konfrontacji dwóch bloków³, otwierając przed Europą nowe perspektywy rozwoju. Równoległe z rozszerzeniem Unia Europejska szykowała się do głębokiej reformy wewnętrznej, zakończonej ostatecznie przyjęciem traktatu lizbońskiego. Inicjując Europejską politykę sąsiedztwa, Europejczycy sygnalizowali zdolność do podjęcia dalekowzrocznych starań o stabilizację otoczenia Unii na wschodzie i południu oraz występowania w aktywnej, wyprzedzającej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Świadectwem zmienionych uwarunkowań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było zaangażowanie Unii w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Podstawy strategiczne do działania pozostały jednak bez zmian, a ESB odzwierciedlała priorytety i oceny jedynie ówczesnych piętnastu członków Unii Europejskiej. Do aktualizacji strategii nie udało się doprowadzić prezydencji francuskiej w UE w 2008 r. Z uwagi na różnice interesów opracowano jedynie raport implementacyjny.

Obowiązująca ESB nie uwzględniała również nowych możliwości politycznych i innowacji organizacyjnych w sferze stosunków zewnętrznych, w jakie wyposażył Unię Europejską traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jego postanowienia odzwierciedlały ambicje pełnienia przez UE roli gracza globalnego. W zakresie WPBiO stworzone zostały możliwości pogłębienia współpracy (m.in. klauzula solidarności czy postanowienia o stałej współpracy strukturalnej). W zderzeniu z szybko następującymi zmianami zewnętrznymi i wewnętrznymi ujawniły się jednak ze zdwojoną siłą ograniczenia we wzmacnianiu podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

³ W uzasadnieniu pokojowej nagrody Nobla w 2012 r. Komitet Noblowski stwierdził: „The fall of the Berlin Wall made EU membership possible for several Central and Eastern European countries, thereby opening a new era in European history. The division between East and West has to a large extent been brought to an end; democracy has been strengthened; many ethnically-based national conflicts have been settled”, *The Nobel Peace Prize 2012 to the European Union (EU) – Press Release*, Nobelprize.org, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html (dostęp: 2 grudnia 2014 r.).

W pierwszej kolejności naruszone zostały podstawy wspólnotowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Sekwencja kryzysów bankowego, finansowego i gospodarczego skupiła uwagę rządów narodowych oraz instytucji europejskich na kwestiach gospodarczych. W centrum zawirowań znalazły się państwa należące do strefy euro, a kwestia ustabilizowania wspólnej waluty urosła do rangi najważniejszego, wręcz egzystencjalnego problemu Unii Europejskiej. Trudności gospodarcze zachwiały w niektórych państwach podstawami ładu społecznego, sprzyjając wzrostowi poparcia dla ugrupowań radykalnych i populistycznych. Polityka konsolidacji finansów publicznych istotnie ograniczyła możliwości i wolę władz narodowych do wzmacniania własnego potencjału w dziedzinie bezpieczeństwa. Najbardziej dobitnym przykładem tego trendu był datowany od 2008 r. znaczący spadek nakładów na obronność, który w dłuższej perspektywie może doprowadzić do trwałego ograniczenia potencjału wojskowego państw członkowskich, osłabiając także zdolności do wypełniania zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO.

Zarządzanie kryzysowe w strefie euro wymusiło szybkie, jak na standardy Unii, działania zaradcze w ramach koordynacji gospodarczej, ale przyczyniło się zarazem do wyhamowania procesu integracyjnego w innych dziedzinach. Wyraźnie zaznaczyło się to w sferze działań zewnętrznych, gdzie mimo innowacji wprowadzonych traktatem lizbońskim z trudem osiągnięta była zgodność, a przede wszystkim gotowość do wspólnego działania. Trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska ujawniły się w pełni podczas tzw. arabskiej wiosny w 2011 r., kiedy fala niepokoїв społecznych, nabierających w niektórych państwach Bliskiego Wschodu charakteru rewolucyjnego, pogłębiła niestabilność południowego sąsiedztwa Europy. Jednocześnie lista wyzwań, którym Unia musi stawić czoła, także w wymiarze strategicznym, systematycznie się wydłuża. Obecnie zaliczyć do niej można: wojnę domową w Syrii, wraz z jej szerszym kontekstem politycznym; postępującą destabilizację w Afryce; erupcję terroryzmu na flance południowej wraz z jego nowym organizacyjnym wcieleniem w postaci „Państwa Islamskiego” oraz stymulowaną tymi kryzysami niekontrolowaną migrację, skutkującą narastającą presją na państwa członkowskie w rejonie Morza Śródziemnego. Mimo szerokiego zakresu instrumentów i wzmocnienia instytucjonalnego w wyniku powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, stanowiska Unii miały przeważnie charakter reaktywny. Niesatysfakcjonująca praktyka operacji unijnych, przede wszystkim trudności przy uruchomieniu misji (przykłady

Mali czy Republiki Środkowoafrykańskiej), to dobitny skutek braku uzgodnionego między państwami członkowskimi fundamentu strategicznego.

Najważniejszym wyzwaniem dla Europy w sferze bezpieczeństwa od czasu zakończenia zimnej wojny okazał się jednak rozwój sytuacji na wschodniej flance UE, będący rezultatem zderzenia się dwóch konfliktogennych procesów: rewolucji ukraińskiej oraz rosyjskiej agresji. Konflikt rosyjsko-ukraiński *de facto* oznacza zakończenie ery pozimnowojennej w stosunkach międzynarodowych – ery, którą cechowała oferta Zachodu wobec Rosji na rzecz współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.

W tym kontekście należy wskazać, że w wymiarze polityczno-militarnym NATO i USA zareagowały adekwatnie, m.in. przez wzmocnienie misji „Air Policing” w państwach bałtyckich czy uruchomienie ciągłej rotacyjnej obecności sił amerykańskich i innych państw sojuszniczych w państwach leżących na wschodniej flance Sojuszu. Pozytywnie ocenić należy także decyzje szczytu Sojuszu w walijskim Newport 4–5 września 2014 r., wzmacniające siłę odstraszenia sojuszu.

Zdecydowanie gorzej w tej sytuacji zdaje egzamin Unia Europejska – nie po raz pierwszy. Już podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Unia nie potrafiła wyegzekwować wynegocjowanego z Rosją porozumienia, a przy kryzysie gazowym w 2009 r. wystąpiły trudności z adekwatną reakcją i wsparciem dla dotkniętych nim państw członkowskich. W obliczu obecnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Unia nie potrafi działać strategicznie, nie wykazuje inicjatywy i nie podejmuje niezbędnych kroków wyprzedzających. W rezultacie możliwe scenariusze wydarzeń zależą w większym stopniu nie od Europejczyków, tylko od Rosji. Realizacji planów rosyjskich można zapobiec wyłącznie przez odstraszącą postawę Zachodu, w tym siłę powstrzymywania przez Europę, szczególnie przy użyciu środków ekonomicznych, którą Rosja musiałaby włączyć do swoich kalkulacji strategicznych. Unia dysponuje ogromnym potencjałem odstraszenia gospodarczego, możliwym do realizowania m.in. za pomocą sankcji, jego pełne wykorzystanie utrudniają jednak rozbieżności interesów między państwami członkowskimi. Na rozbieżnościach tych korzysta Rosja, która ponadto przy użyciu elementów walki informacyjnej stara się rozbijać jednolity głos państw UE.

Tymczasem, jako wspomniano wcześniej, zmiana warunków w europejskim środowisku bezpieczeństwa ma charakter trwały, co powinno znaleźć należyte odzwierciedlenie w strategicznych podstawach działań UE. Nie tylko jednak konflikt rosyjsko-ukraiński wymusza stworzenie nowych funda-

mentów strategicznych dla Europy, istnieją bowiem nowe formy zagrożeń (asymetryczne, hybrydowe, poniżej progu regularnej wojny). Nasiliła się codzienna bieżąca presja polityczno-militarna i pozamilitarna (manewry, zbrojenia, ataki cybernetyczne, szantaż energetyczny, walka informacyjna).

W wymiarze globalnym dokonuje się asymetryzacja bezpieczeństwa, np. bezpieczeństwa nuklearnego. Zagrożenia dla pokoju światowego i regionalnego stanowią państwa upadające, upadłe i zbójcekie. Postępuje rozpowszechnianie zaawansowanych technologii wojskowych oraz zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia. Zagrożenie aktami terroryzmu nabrało charakteru powszechnego. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych przyniósł nowy rodzaj zagrożeń w nieznaną dotąd skali i problem bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

Wobec zróżnicowanego charakteru wyzwań i zagrożeń większego znaczenia nabiera sprawne wykorzystanie w pełnym zakresie mechanizmów i działań zewnętrznych UE (środków zapobiegania konfliktom i stabilizacji pokryzysowej, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, instrumentów WPBiO). UE mogłaby odgrywać jeszcze bardziej znaczącą rolę, szczególnie w pozamilitarnym obszarze bezpieczeństwa (gospodarczym, finansowym, energetycznym i społecznym). Dlatego państwa członkowskie, przygotowując się do sprostania wyzwaniom współczesności, potrzebują aktualnego, konkretnego określenia roli UE jako podmiotu strategicznego (misji), koncepcji działań (strategii operacyjnej) i zakresu przygotowań (strategii preparacyjnej) w nowym środowisku bezpieczeństwa. Takie określenie mogłaby przynieść nowa strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Stan debaty

Postulat rewizji ESB zgłaszany był od dłuższego czasu w debacie eksperckiej⁴ lub wypowiedziach politycznych⁵. Także Parlament Europejski opowiadał się za opracowaniem białej księgi bezpieczeństwa europejskie-

⁴ Np. S. Koziej, *Między piekłem a rajem: Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006; S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 19–40.

⁵ Zob. w szczególności wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,136,wystapienie-prezydenta-rp-w-monachium.html> (dostęp: 2 grudnia 2014 r.).

go⁶. Bez entuzjazmu podchodzili do tej kwestii przedstawiciele państw członkowskich, a także instytucje UE, w konsekwencji nie uwzględniano tej kwestii w programie wspólnych działań, choć wszyscy coraz silniej umysławiali sobie fakt dezaktualizacji dokumentu z 2003 r.

Decyzja o włączeniu WPBiO do agendy posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. stworzyła przesłanki dla położenia fundamentu strategicznego, ale ta szansa nie w pełni została wykorzystana. Podczas trwających rok przygotowań debatę ustrukturyzowano w sposób zawężający jej zakres, choć sprawozdanie wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można było odczytać jako zaczyn głębszej refleksji⁷. Państwom członkowskim zabrakło woli dyskusji o potrzebie strategii na najwyższym szczeblu. Co więcej, na spotkaniu grudniowym nie tylko nie uruchomiono prac nad nowym dokumentem strategicznym, ale także nie podjęto innych kluczowych kwestii dotyczących pogrążonej w impasie WPBiO, jak przykładowo niewykorzystany potencjał traktatu lizbońskiego w tej dziedzinie⁸. Większość państw pozostała sceptyczna, idee te nie znalazły też zdeterminowanego promotora w ówczesnej wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton. Owocowało to zachowawczym ujęciem konkluzji zlecających – w kontekście postulowanej rewizji ESB, lecz bez wyraźnego do niej odwołania – wysokiemu przedstawicielowi przygotowanie w 2015 r. raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz określenia wyzwań i możliwości stojących przed Unią.

Ta kompromisowa formuła stworzyła jednak perspektywę uruchomienia prac nad fundamentami strategicznymi UE. Szanse na jej skuteczne przeprowadzenie zwiększyły się w wyniku nominacji Federici Mogherini na funkcję wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa. Nowa szefowa dyplomacji unijnej zainicjowała w kontekście wdrażania konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. debatę, także – zgodnie z zapowie-

⁶ Zob. przykładowo sprawozdanie z 31 października 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), PE 516.824v02-00A7-0360/2013 (14605/1/2012 – C7-0000/2013 – 2013/2105(INI)), pkt. 11–12.

⁷ Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

⁸ Szerzej o debacie i przygotowaniach do szczytu: M. Terlikowski, M. Madej, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, Rocznik Strategiczny 2013/14, s. 85–103.

dzią podczas przesłuchania w Parlamencie Europejskim – w ramach wizyt w państwach członkowskich. Konsultacje te zapoczątkowała przyjazdem do Polski 6 listopada 2014 r. Doceniając wagę wspólnej strategicznej refleksji na temat polityki zagranicznej UE, F. Mogherini nie przedstawiła jak dotąd rozstrzygającej propozycji odnośnie do charakteru dokumentu, który miałby stanowić rezultat końcowy i pozostawiła otwartą kwestię, czy debata doprowadzić ma do opracowania białej księgi bezpieczeństwa europejskiego, czy też do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa. Wyraźne opowiadanie się wysokiej przedstawiciel za ambitnym podejściem do przygotowania raportu w 2015 r. uwzględniające możliwość dookreślenia strategicznego Unii Europejskiej może dla wielu państw członkowskich stać się kluczowym argumentem za poparciem rewizji ESB.

Dramatyczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa Unii wpłynęły na dalszą ewolucję stosunku państw członkowskich do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa, choć w wielu wypadkach wciąż nie oznacza to pełnego poparcia. Podnoszone przez sceptyków argumenty podczas konsultacji dwu- i wielostronnych oficjalnych i nieformalnych oraz w debacie eksperckiej można ująć w trzech zbiorczych kategoriach zastrzeżeń. Można je hasłowo określić jako płonność, powierzchowność i przedwczesność.

Argument o płonności nowej strategii głosi, że wysiłek włożony w opracowanie dokumentu nie spełni wiązanych z nim oczekiwań. Uważa się, że zbyt duże są różnice interesów między państwami członkowskimi, by kompromisowa wersja tworzyła podstawę adekwatnej odpowiedzi UE na współczesne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Wyrażane są obawy, że osiągnięty „najmniejszy wspólny mianownik” okaże się zdecydowanie poniżej poziomu uzgodnień z 2003 i 2008 r. Dla państw oczekujących strategicznego dookreślenia Unii ze względu na zamiar uwzględnienia jej w własnej strategii bezpieczeństwa, wyniki procesu mogłyby skutkować rozczarowaniem co do wąskiego zakresu misji UE. Z kolei w ocenie państw, dla których priorytetem jest konsolidacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego, przygotowanie strategii nie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii, zasadniczo krytycznie nastawionej do WPBiO, prace nad strategią wyznaczałaby kolejny front batalii między zwolennikami członkostwa i wystąpienia z Unii. Mało prawdopodobne zdaniem sceptyków jest też, by dokument usatysfakcjonował partnerów zewnętrznych UE, przekładając się na wymierne usprawnienie współpracy.

Zarzut powierzchowności zależy od przyjętej interpretacji harmonogramu dalszych działań. Raport wysokiej przedstawiciel zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej powinien zostać przedłożony do kwietnia 2015 r.⁹, co narzuca stosunkowo szybkie tempo opracowania dokumentu. Czasochłonność analizy w ramach cyklu strategicznego przywoływana jest jako argument, iż nowy dokument zostanie sformułowany bardzo ogólnie, bez przeprowadzenia rzeczywistej europejskiej debaty strategicznej. Rośnie tym samym ryzyko, że nie dojdzie do wyeliminowania słabości obowiązującej strategii¹⁰. Jako właściwa opcja wskazywane jest zatem skupienie się na bieżących priorytetach w sferze działań zewnętrznych, bez potrzeby zmiany fundamentów strategicznych.

U podstaw opinii o przedwczesności przystąpienia do opracowania nowej strategii leży przekonanie, że jakości dokumentów strategicznych nie służy sporządzanie ich w ostrej fazie kryzysu. Tymczasem Unia Europejska jest obecnie konfrontowana z kompleksem kryzysów w różnych wymiarach, stąd rekomendacja, by nie spieszyć się z podjęciem prac nad nową strategią.

Podstawową słabością przytoczonych powyżej argumentów sceptyków co do uruchomienia nowelizacji ESB wydaje się założenie, że zwłaszcza w odniesieniu do Rosji możliwy będzie jednak prędzej czy później powrót do *business as usual*, stąd zapewne niechętny stosunek do sformułowania nowych fundamentów strategicznych. Jednak zmiana wywołana zwrotem strategicznym Rosji ma charakter trwały i mierzenie się przez UE z tym wyzwaniem wymaga uznania wszystkich jego implikacji. Czas na uruchomienie refleksji strategicznej jest optymalny ze względu na początek nowego cyklu instytucjonalnego w UE: podjęcie pracy przez nową Komisję Europejską (1 listopada 2014 r.), a wraz z nią przez nową wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa, Federicę Mogherini, a także przez nowego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska (od 1 grudnia 2014 r.). Okrzepla też już utworzona w 2010 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych, zyskując pierwsze doświadczenia w opracowaniu dokumentów strategicznych przy przygotowaniu strategii sektorowych i regionalnych. Może zatem zmierzyć się z kluczowym zadaniem opracowania

⁹ Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 18 listopada 2014, pkt 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

¹⁰ Ocena zawartości ESB zob. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii...*, *op.cit.*, s. 31.

nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Planowane są też przeglądy dwóch kluczowych dziedzin polityki unijnej. Zarówno wysoka przedstawiciel, jak i trio prezydencji w Radzie UE zapowiadają rewizję stosunków z Rosją¹¹. Rozpoczęły się także przygotowania do przeglądu Europejskiej polityki sąsiedztwa¹². Przed Unią postawione zostały zatem zadania, które zbieżne są z procesem przygotowania nowej strategii. Argumenty sceptyków ignorują ujemne konsekwencje braku jasności odnośnie do podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Utrudnia to uwzględnianie komponentu unijnego w działaniach planowanych w ramach narodowych koncepcji bezpieczeństwa. Przede wszystkim jednak niepewność co do zdolności UE do adekwatnej odpowiedzi zachęca innych aktorów do testowania unijnej jedności.

Reakcja UE na konflikt rosyjsko-ukraiński potwierdziła potrzebę sformułowania minimum strategicznego, które stanowiłoby zaaprobowaną przez wszystkich członków podstawę jej polityki bezpieczeństwa. Tylko w ten sposób Unia jako podmiot zbiorowy może podnieść swoją sprawność decyzyjną i zyskać zdolność szybszej reakcji na kryzysy. Główny ciężar wypracowania zrębów konsensusu przypadłby na etap działań przygotowawczych, prewencyjnych, a nie bezpośredniego zarządzania kryzysowego, realizowanego zazwyczaj pod presją chwili. Proces podejmowania decyzji zawsze będzie w Unii bardziej czasochłonny niż w państwach narodowych, ale uzgodnienie strategicznych podstaw przyniosłoby poprawę w tym zakresie.

Ku nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

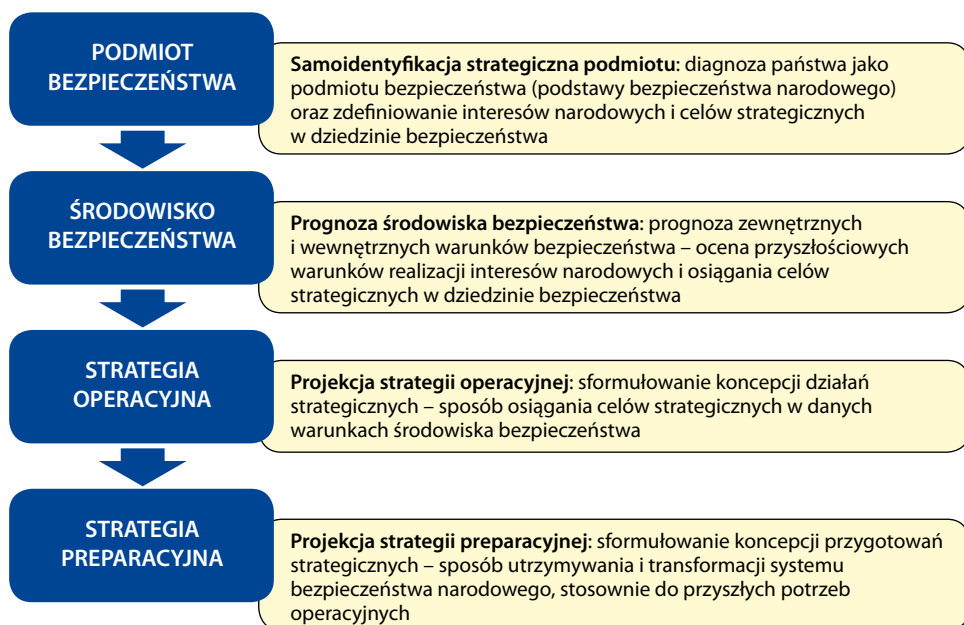
Zlecenie wysokiej przedstawiciel przygotowania raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz szans i wyzwań stojących przed Unią postrzegać należy jako uruchomienie refleksji strategicznej w UE. Mógłby on przybrać kształt strategicznego przeglądu bezpieczeństwa europejskiego. Przegląd taki w formule pogłębionej i kompleksowej debaty strategicznej stanowiłby pierwszy krok ku strategicznemu upodmiotowieniu Unii

¹¹ Zob. 18-miesięczny program Rady, przygotowany przez przyszłe prezydencje: włoską, łotewską i luksemburską, jak również wysoką przedstawiciel, przewodniczącą Rady do Spraw Zagranicznych, Bruksela, 16 czerwca 2014 r., 10948/14, s. 29. Przesłuchanie F. Mogherini w Parlamencie Europejskim 8 października 2014 r.

¹² Mission Letter to Johannes Hahn, s. 4, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/hahn_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Istotą takiego podejścia byłoby uwzględnienie w analizie nie tylko zagrożeń, ale także misji i celów Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przedstawienie propozycji nowych działań i podjęcia odpowiednich przygotowań, by tym zagrożeniom skutecznie przeciwdziałać. Zwłaszcza ten ostatni punkt stanowiłby postęp w porównaniu z obowiązującą strategią, która aspekt preparacyjny pomijała. W efekcie praca nad raportem wysokiej przedstawiciel uwzględniałaby cztery elementy klasycznego cyklu strategicznego.

Rysunek 1. Cykl strategiczny analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa



Źródło: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2013, s. 20.

W efekcie prace nad raportem wysokiej przedstawiciel miałyby doprowadzić do przygotowania swego rodzaju mini białej księgi bezpieczeństwa europejskiego. W pierwszej kolejności raport ten określałby misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być syntezą tych interesów i celów strategicznych poszczególnych państw, które uznane zostałyby przez wszystkie państwa członkowskie albo za wspólne, albo za niesprzeczne. Te wspólne i niesprzeczne interesy dla wszystkich państw członkowskich złożyłyby się w sumie na misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa, gdzie wszyst-

kie państwa deklarowałyby z góry wolę pełnego zaangażowania w realizację interesów wspólnych, a w odniesieniu do interesów niesprzecznych gotowość udzielenia politycznego poparcia dla ich realizacji bez deklarowania z góry włączenia się w bezpośrednie działania. Warto wskazać, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) „przećwiczyło” już analogiczny proces analizy interesów w formie warsztatów strategicznych z państwami Grupy Wyszehradzkiej i państwami bałtyckimi¹³.

Rysunek 2. Kategorie interesów państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne.

Drugi etap unijnego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa określałyby warunki realizacji misji UE. Analiza środowiska bezpieczeństwa powinna uwzględniać trzy wymiary: globalny, regionalny (Europa Wschodnia, Bliski Wschód, Afryka Północna), wewnętrzny (UE i jej państwa członkowskie).

¹³ W 2013 r. BBN przeprowadziło cykl warsztatów strategicznych na szczeblu doradców ds. bezpieczeństwa oraz sekretarzy rad bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej. Warsztaty strategiczne z państwami bałtyckimi odbyły się w Warszawie 18 lutego 2014 r.

Pozwoliłby on zidentyfikować szanse, wyzwania, zagrożenia oraz ryzyka dla UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

Trzeci etap przeglądu stanowiłoby opracowanie różnych opcji koncepcji wspólnych działań zmierzających do realizacji misji UE (strategia operacyjna). Dopełnieniem całości jako czwarty etap stanowiłaby strategia preparacyjna tj. propozycja różnych opcji koncepcji wspólnych przygotowań. Co ważne, analizy w tych etapach powinny dotyczyć zarówno militarnych, jak i pozamilitarnych (ochronnych, społecznych i gospodarczych) aspektów bezpieczeństwa.

Taką koncepcję ukierunkowania prac nad raportem wysokiej przedstawiciel Biuro Bezpieczeństwa Narodowego poddało pod dyskusję w ramach zorganizowanej po raz pierwszy z polskiej inicjatywy konferencji przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich UE, która odbyła się 20 listopada 2014 r. w Warszawie¹⁴. Przebieg dyskusji w trakcie konferencji pozwala na umiarkowaną nadzieję, że zaproponowane podejście zostanie wykorzystane w pracach nad raportem wysokiej przedstawiciel.

Znaczenie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej dla Polski

W zatwierdzonej 5 listopada 2014 r. przez prezydenta RP Strategii bezpieczeństwa narodowego RP Unia Europejska uznana została za jeden z trzech kluczowych, obok NATO (i partnerstwa z USA), zewnętrznych filarów wspierających bezpieczeństwo Polski¹⁵. Warunkiem pełnego wykorzystania potencjału UE jest jednak ewolucja Unii w kierunku istotnego strategicznego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Postulaty umocnienia podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa zgłaszane były przez prezydenta RP od dłuższego czasu. Po raz pierwszy zdecydowanie o to zaapelował w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2012 r.¹⁶. Wzmocnienie WPBiO wymaga postępu

¹⁴ Zob. komunikat prasowy, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6134,Rosna-szanse-na-europejski-przegląd-bezpieczeństwa-i-nowa-strategie.html> oraz konferencję prasową Szefa BBN po spotkaniu, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6137,Konferencja-szefa-BBN-po-spotkaniu-doradców-ds-bezpieczeństwa-narodowego-z-panst.html> (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

¹⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2014, s. 9 i 14.

¹⁶ Wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., zob. przypis 5.

procesów integracyjnych, intensyfikacji współdziałania z NATO, gotowości budowy zdolności obronnych oraz aktywnego zaangażowania operacyjnego UE w jej sąsiedztwie. Wymaga też przemyślenia roli i miejsca instrumentów pozamilitarnych UE w strategii bezpieczeństwa.

Polski sposób myślenia o roli UE w dziedzinie bezpieczeństwa wyraził minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna w swoim pierwszym sejmowym wystąpieniu po objęciu funkcji: „Rosnąca liczba wyzwań, wyłamujących się z tradycyjnych ram polityki bezpieczeństwa, każe nam na nowo spojrzeć na rolę Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Kryzysy w Libii, Syrii, Iraku, a przede wszystkim na Ukrainie powinny stać się okazją do dyskusji nad ambitną europejską strategią bezpieczeństwa. We własnym, dobrze pojętym interesie, w interesie państw członkowskich, w tym Polski¹⁷.”

Oceniając z dłuższej perspektywy rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należy uznać, że potrzebuje ona realnego strategicznego drogowskazu. Unia Europejska doświadczyła już gorzkich lekcji, że odwlekanie podjęcia wyzwania uzgodnienia fundamentalnych kwestii przynosi w dłuższej perspektywie poważne problemy. W tym kontekście planowany na czerwiec 2015 r. szczyt Rady Europejskiej (bazując na wnioskach zawartych w raporcie wysokiej przedstawiciel) powinien w jednej ze swych konkluzji postawić zadania opracowania nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

¹⁷ Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014 r., Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 listopada 2014 r., s. 166 i n.

Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Roman Kuźniar

Losy powołanej do życia w końcu lat 90. poprzedniego stulecia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony są znakomitą ilustracją ewolucji ambicji międzynarodowych Unii Europejskiej. Po zakończeniu zimnej wojny Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG, „wspólny rynek”) rozwinęła się w Unię Europejską m.in. po to, aby silniej integrować większość państw starego kontynentu oraz aby skutecznie kształtować jej bliższe i dalsze otoczenie zgodnie z jej wartościami i interesami. Kryzys wszechogarniającej ambicji UE pod koniec pierwszej dekady naszego stulecia stał się równocześnie kryzysem nowo tworzonej ESDP (później CSDP). O ile Unia Europejska przetrwa zapewne obecny kryzys, choć największym stojącym przed nią wyzwaniem w przewidywalnej przyszłości będzie utrzymanie integracyjnego „stanu posiadania”, o tyle jej polityka bezpieczeństwa i obrony w przewidywalnej przyszłości nie stanie się tym, czym chciano, aby była w chwili jej narodzin. Pozostanie raczej świadectwem bolesnego fiaska ambicji uczynienia z UE „globalnego mocarstwa” oraz świadkiem zmierzchu międzynarodowej pozycji Europy.

Przesłanki

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony powstała jako rezultat kilku nakładających się i wzmacniających zarazem czynników, które pojawiły się w koniunkturze międzynarodowej ostatniej dekady ubiegłego wieku. Pierwszym z nich był osiągnięty wtedy poziom integracji w łonie UE, który logicznie czynił ją wspólnotą odpowiedzialną za bezpieczeństwo całego zajmowanego przez nią (jej państwa członkowskie) obszaru oraz jego otoczenia. Wspólnota zmierzała w tym kierunku niemal od chwili jej powstania, a skok integracyjny, którego przejawem było utworzenie Unii Europejskiej nieuchronnie implikował jej dopełnienie wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Po drugie, naturalne pragnienie uzyskania przez UE polityczno-międzynarodowej autonomii wobec Stanów Zjednoczonych musiało obej-

mować także pewną samodzielność w sferze bezpieczeństwa. Tak długo, jak Europa była protektoratem USA w tej sferze, tak długo nie można było mówić o jej dojrzałości międzynarodowej. „Wybicie się Europy na niepodległość” musiało się wiązać z wzięciem odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Koniec zimnej wojny, czyli zniknięcie zagrożenia ze strony Związku Sowieckiego, dawało taką możliwość. I wreszcie po trzecie, jeśli Europa chciała zachować wpływ w nowym porządku międzynarodowym, wpływ na jego kształt, czyli sposób i kierunek ewolucji, musiała dysponować także „twardymi” argumentami potencjału. Silnie rozwiniętą i atrakcyjną *soft power* musiała uzupełnić *hard power*. Bez tego Europa, jej głos, nie byłaby poważnie brane pod uwagę przez resztę świata, a zwłaszcza przez nowe mocarstwa, dla których potęga, znaczenie czy wpływy były pochodną *hard power*. UE nie mogła tego ignorować. Żadne z mocarstw starej Europy nie mogło się równać swym potencjałem militarnym z USA, Chinami czy Rosją. UE mogła zbudować porównywalny potencjał – dla własnego bezpieczeństwa, dla stabilizowania sytuacji w otoczeniu, dla podejmowania operacji służących przywracaniu pokoju w innych częściach świata¹.

Nie ma nic bardziej oczywistego niż europejska polityka bezpieczeństwa i obrony jako wyraz samodzielności Europy w tej sferze. Było to wszakże marzenie Europejczyków od wieków. Już pierwsze plany wiecznego pokoju lub federacji Europy motywowane były przede wszystkim potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa państwom i narodom Europy, zarówno w ich stosunkach wzajemnych, jak i w obliczu zagrożeń zewnętrznych; początkowo chodziło o obronę przed najazdami tureckimi. O konieczności jedności Europy oraz wyposażenia się w siłę zdolną utrzymywać pokój wewnętrzny i stawiać czoła najeźdźcom z południa czy wschodu pisali m.in. król Jerzy z Podiebradu, Erazm z Rotterdamu, książę de Sully, opat de Saint Pierre i najbardziej proroczo powstaniec listopadowy oraz świetny przyrodnik Wojciech Bogumił Jastrzębowski. Wspólna obrona czy wspólna armia to był jeden ze stałych punktów tych propozycji. Wprawdzie pierwszy w historii system bezpieczeństwa zbiorowego, czyli Liga Narodów, powstał z inicjatywy amerykańskiego prezydenta, lecz był on zbiorczą emanacją, proponowanych od XIV w. przez europejskich myślicieli i władców, planów wiecznego pokoju. Do II wojny światowej kończyło się na projektach i marzeniach. Zniszczenie i upokorzenie Europy, które dokonało się za sprawą rezultatów tego kon-

¹ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

fliktu było impulsem na rzecz zawiązania realnych już porozumień obronnych między państwami Europy Zachodniej. Europa Środkowo-Wschodnia została zaanektowana przez Związek Sowiecki jako część jego bloku i nie miała szans uczestniczenia w tych inicjatywach. Zresztą były one podejmowane właśnie dlatego, że blok sowiecki stanowił zagrożenie dla wolności i tożsamości narodów Europy Zachodniej. Po Pakcie Brukselskim przysłała Europejska Wspólnota Obronna, której projekt jednak upadł (1953–1954 r.), a ostatecznie Unia Zachodnioeuropejska (UZE) w 1954 r. Ta ostatnia jednak nie mogła stać się prawdziwym systemem bezpieczeństwa i obrony krajów, które ją utworzyły, bowiem w obliczu skali zagrożenia ze strony Związku Sowieckiego Europa Zachodnia musiała w czasach zimnej wojny szukać schronienia pod skrzydłami Stanów Zjednoczonych czyli Sojuszu Północnoatlantyckiego obejmującego obie części Zachodu: Europę Zachodnią i Amerykę Północną.

Dopiero po zakończeniu zimnej wojny możliwe było podjęcie przez – już zbudowaną pod amerykańskim parasolem – Wspólnotę/Unię Europejską próby zbudowania w jakiejś formie autonomicznych, europejskich zdolności w sferze bezpieczeństwa i obrony. Początkowo szukano tego przez NATO (próba utworzenia europejskiej tożsamości w tej dziedzinie w łonie Sojuszu, ESDI) oraz UZE. Te próby okazały się z wielu względów niesatysfakcjonujące i zakończyły się niepowodzeniem. Katalizatorem dla nich było doświadczenie wojny w byłej Jugosławii. Kiedy zawiodły dyplomatyczne wysiłki zaprowadzenia nad tym konfliktem, konieczne okazało się odwołanie do użycia siły. UE nie była w stanie tego uczynić, ponieważ nie dysponowała własnymi zdolnościami w tej dziedzinie. Jedynym instrumentem tego rodzaju był nadal Sojusz Północnoatlantycki pozostający pod względem decyzji i zdolności wojskowych w rękach Amerykanów. USA po doświadczeniu somalijskim długo opierały się europejskim (zwłaszcza Francji i Wielkiej Brytanii) namowom militarnego zaangażowania w zatrzymanie wojny w Jugosławii. Kiedy jednak w końcu się zdecydowały, to po pierwsze czyniły to bez oglądania się na partnerów z Europy, a po drugie, po całym Zachodzie rozlał się lament, że Europa nie zdała egzaminu, że potrafi „tylko gadać”, a gdy przychodzi „co do czego”, to tylko Stany Zjednoczone potrafią wziąć na siebie odpowiedzialność i tylko na nie można liczyć w sprawach europejskiego bezpieczeństwa.

Szczególnie dotkliwe dla Unii Europejskiej było doświadczenie kryzysu w Kosowie i interwencji NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii

wiosną 1999 r. Wprawdzie większość państw UE (i kandydujących) poparła tę interwencję, lecz jej strategię narzucili Amerykanie, którzy stosując zasadę „zero strat własnych” (czyli ograniczenie się do ataków z powietrza) doprowadzili do karykatury interwencji humanitarnej. Ponadto, interwencja nie miała autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Zresztą, niezależnie od oceny przebiegu i skutków tej operacji, Europie ponownie wypominano, że w sprawach bezpieczeństwa na kontynencie pozostaje uzależniona od USA. Można sądzić, że to doświadczenie wywołało w Unii Europejskiej wielką determinację, aby skończyć z tym uzależnieniem oraz wybić się na strategiczną, jeśli nie zupełną niezależność, to przynajmniej dojrzałość i wystarczalność w operacjach takich, jakie prowadzono w byłej Jugosławii i jakie przecież były w zasięgu Unii. Tej ambicji sprzyjał reformatorski ferment w samej UE, która przygotowując się do wielkiego rozszerzenia, przeprowadzała jednocześnie równie wielki projekt pogłębienia integracji oraz objęcia przez nią nowych obszarów. Znalazło to wyraz w traktatach amsterdamskim i nicejskim, a w jeszcze większym stopniu miało się ujawnić tylko w trochę późniejszym traktacie konstytucyjnym (jego projekcie z 2003 r.).

Wzlot

Inicjatywę w sprawie bezpieczeństwa i obrony ponownie wykazały Wielka Brytania i Francja. Dlatego ponownie, to te państwa dały początek zachodnioeuropejskim poczynaniom w tej sferze, podpisując w 1947 r. Traktat z Dunkierki, którego kontynuacją był Pakt Brukselski, a następnie UZE. W grudniu 1998 r. doszło w Saint Malo do historycznego spotkania prezydenta Francji Jacques'a Chirac'a z premierem Wielkiej Brytanii Tonym Blairem. Wprawdzie obaj przywódcy serdecznie się nie lubili, jednak uzgodnili ważną strategiczną decyzję. W podpisanej wspólnie deklaracji oświadczyli, że dla odgrywania wszechstronnej roli międzynarodowej UE musi być wyposażona w „autonomiczną zdolność do działań w sytuacjach kryzysów międzynarodowych, w tym dysponowanie siłą wojskową i możliwością jej użycia”. Obaj przywódcy zasygnalizowali tam także konieczność posiadania zdolności do oceny sytuacji, planowania strategicznego, sięgania do zasobów NATO, ale także budowy podstaw przemysłowych i technologicznych dla wspólnej polityki obronnej. Wprawdzie termin „obronna” był w tamtych warunkach nadużyciem, podtrzymywano bowiem prymat NATO jako sys-

temu obrony zbiorowej państw z obu stron północnego Atlantyku. Chodziło prawdopodobnie o zasygnalizowanie długofalowej perspektywy dla UE w tej dziedzinie. Brytyjsko-francuskie uzgodnienia z Saint Malo trafiły na bardzo podatny grunt w UE, która bez zwłoki już na kolejnym swoim szczycie, w Kolonii, w czerwcu 1999 r., wprowadziła do swego języka nowy termin: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Postanowiono działać szybko. Zgodzono się tam na utworzenie autonomicznej zdolności do prowadzenia działań opartych na wiarygodnym potencjale wojskowym. Miało się to wiązać z powołaniem odpowiednich organów i procedur. Działania wojskowe Unii miały być prowadzone zgodnie z Kartą NZ, dokumentami OBWE oraz Traktatem o UE (Maastricht). Chodziło przede wszystkim o działania w rodzaju misji petersberskich (UZE z 1992 r.) czyli operacje reagowania kryzysowego, ale także wymuszania pokoju. Miało powstać w tym celu stosowne zaplecze techniczno-organizacyjne, które postanowiono przejąć od UZE (która miała być docelowo włączona w system UE, czyli, inaczej mówiąc, zlikwidowana). Kolejne spotkania Rady Europejskiej przynosiły kolejne decyzje. W Helsinkach, w grudniu 1999 r., powołano obudowę instytucjonalną ESDP (Komitety polityczny i wojskowy oraz sztab wojskowy), a osobą odpowiedzialną za „rozruch” ESDP został wysoki przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana.

Podstawowe znaczenie dla wiarygodności Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony miało mieć jednak zbudowanie realnych zdolności wojskowych oraz podejmowanie operacji militarnych z prawdziwego zdarzenia. Wydawało się, że nie będzie o to łatwo, ponieważ nieoczekiwaną przeszkodą w rozwoju ESDP okazało się stanowisko Stanów Zjednoczonych. Już zaprzyjaźniona z UE administracja Billa Clintona wykazała daleko idącą powściągliwość wobec projektu ESDP, a nawet posuwała się do jego otwartej krytyki oraz inspirowania w łonie Unii swoistej politycznej dywersji. „Dywersją” zajęły się zwłaszcza państwa jeszcze niebędące członkami Unii, które z historycznych względów (zagrożenia rosyjskiego) w sprawach bezpieczeństwa wołały polegać raczej na Ameryce niż Europie. To one, w tym głównie Polska, przyjęły jako swoje stanowisko USA w tej sprawie wyrażone przez ówczesną sekretarz stanu Madeleine Albright w postaci formuły „3xnon”, czyli *non-decoupling, non-duplicating, non-discriminating*. Chodziło o nieodcinanie obrony europejskiej od NATO, o niedublowanie zasobów NATO i ESDP oraz o niedyskryminację członków NATO niebę-

dających jeszcze członkami UE w procesie tworzenia ESDP. Ponadto, część państw Unii tradycyjnie wolała polegać na związkach atlantyckich (Dania, Wielka Brytania), a dla innej części, o tradycjach neutralności (np. Austria, Irlandia, Szwecja), ten projekt nie miał większego znaczenia, ponieważ nie były one zwolennikami wyposażania Unii w zdolności wojskowe i prowadzenia przez nią operacji wojskowych z dala od jej granic.

Mimo tych wyjściowych trudności i oporów, Unia Europejska zadziwiająco szybko zorganizowała zdolności do podejmowania operacji typu ekspedycyjnego. Nie przeszkodziły jej w tym niezbyt realistyczne koncepcje a nawet decyzje (oraz towarzyszące im rozbieżności) odnoszące się do wielkości i natury tych zdolności. Dotyczyło to już przyjętego na początku prac nad ESDP tak zwanego europejskiego celu operacyjnego (*European Headline Goal*), który miał być osiągnięty do końca 2003 r. W tym terminie UE miała być zdolna do wystawienia sił reagowania kryzysowego wielkości 60 tys. żołnierzy, zdolnych do mobilizacji w ciągu 60 dni i mogących realizować określoną operację przez rok. W praktyce, uwzględniając konieczność rotacji i wypoczynku po misji, chodziło o siły znacznie większe. Równie optymistyczne były deklaracje państw członkowskich na rzecz utworzenia tych sił. Jeszcze w listopadzie 2000 r. zgłoszono do tych sił w sumie około 100 tys. żołnierzy, około 400 samolotów bojowych i około 100 okrętów. Szybko okazało się, że te ambitne cele trzeba było modyfikować „w dół”².

Zanim to się jednak stało, Unia Europejska zrobiła jeszcze dwa ważne kroki, które zdawały się potwierdzać słuszność wcześniejszych decyzji i jej własną wiarygodność na tej drodze. Otóż wiosną 2003 r., działając na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa, przeprowadziła sprawnie w Kongo operację militarną „Artemida”, która powstrzymała rozwój sytuacji nieuchronnie zmierzającej do ludobójstwa na dużą skalę. Wprawdzie operacja została przeprowadzona przez mające pod tym względem duże doświadczenie siły francuskie i brytyjskie, lecz stało się to pod szyldem ESDP i wywołało zaskoczenie nawet w Waszyngtonie, w którym starano się wytwarzać przeświadczenie, że Europa nie jest zdolna do działania. Mniej więcej w tym samym czasie, UE przejmowała także od NATO operacje stabilizacyjne na obszarze byłej Jugosławii, a to przede wszystkim dlatego, że swoich żołnierzy z tych misji wycofywali Amerykanie dokonujący w 2003 r. inwazji Iraku. Ogólne wrażenie było wtedy krępujące: Stany Zjednoczone podejmujące

² P. Turczyński, *Potencjał wojskowy Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, Wrocław 2012.

wbrew społeczności międzynarodowej, wielkim nakładem sił zbrojną agresję, destabilizując w ten sposób sytuację na „szerszym Bliskim Wschodzie”, a UE spokojnie, bez rozgłosu, małymi siłami, zgodnie z prawem, przeprowadza operacje służące pokojowi i stabilności w różnych regionach świata.

Drugim takim krokiem, o ideowym charakterze, było przyjęcie w grudniu 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB). Był to dokument wypracowany głównie przez biuro J. Solany, lecz dopracowany w drodze negocjacji i zaakceptowany przez wszystkie państwa Unii Europejskiej. Sam fakt przyjęcia dokumentu o takiej nazwie miał stanowić mocne potwierdzenie, że Unia jest na dobrej drodze, aby zrealizować swoją ambicję polityczno-strategicznej autonomii oraz osiągnięcia pozycji „globalnego aktora” („supermocarstwa” – T. Blair), jednego z trzech filarów stabilności porządku międzynarodowego obok USA i Chin, co zakładała żywa ówczesnie koncepcja Triady (tych trzech „biegunów” pozimnowojennego porządku). Dokument nie miał *stricte* strategicznego charakteru, był raczej koncepcją niż strategią, ale zawierał ocenę zagrożeń, prezentował ogólny potencjał Unii w sprawach bezpieczeństwa, formułował zasady jej działania i współdziałania na scenie międzynarodowej w tej sferze, a także wyraźnie definiował jej strategiczne ambicje (zadania). Miało to być, po pierwsze, umacnianie stabilności i bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie – tutaj priorytetem miało być rozwiązanie konfliktu na Bliskim Wschodzie – po drugie zaś, tworzenie porządku międzynarodowego opartego na skutecznym multilateralizmie. W tym drugim przypadku chodziło o umacnianie międzynarodowych instytucji i prawa, w tym roli powszechnych i regionalnych organizacji międzynarodowych. Rzecz znamienita, w odniesieniu do pierwszego zadania, pominięto jako priorytet Europę Wschodnią a wyznaczono w tym charakterze konflikt bliskowschodni, na którego przebieg UE już wcześniej nie miała istotnego wpływu. Co się tyczy drugiego priorytetu, choć bardzo ważny, to szybko okazało się, że problemem Unii stała się niemożność „skutecznego multilateralizmu” w łonie jej samej, więc trudno było oczekiwać, że uda się jej zbudować skuteczny multilateralizm w ONZ czy OBWE. W sumie jednak, niczego nie można było zarzucić samym aspiracjom, które tam zostały wyrażone: „Działając razem, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą stanowić potężną siłę na rzecz dobra na świecie”, a lepszy świat, na rzecz którego chciała działać, to świat „bardziej zjednoczony, bezpieczny i sprawiedliwy”. Słabością dokumentu była jego strona operacyjna, czyli deficyt polityki i instrumentarium. Ale jeśli słusznie uważano, że jego przyjęcie było

ważnym wydarzeniem na drodze do „Europy strategicznej”, to dlatego, że sądzono, że jest to zaledwie punkt wyjścia, który dodatkowo udało się osiągnąć w niezbyt sprzyjających okolicznościach³.

Upadek

Europejską Strategię Bezpieczeństwa udało się jeszcze przyjąć niejako z rozpędu. Unia Europejska była wtedy na „fali wznoszącej”. Z jednej strony niemal świąteczna atmosfera towarzyszyła sukcesowi wielkiego, zjednoczeniowego rozszerzenia Unii – zakończenie negocjacji w grudniu 2002 r. Z drugiej strony, UE znajdowała się od końca 2001 r. w procesie wypracowywania konstytucji europejskiej, a ściślej – traktatu konstytucyjnego, który w zamierzeniu inicjatorów miał przynieść integracyjny przełom. Miał przenieść Unię Europejską w inną jakość integracji, a przy tym skonsolidować istniejące i wyposażyć w nowe instytucje i instrumenty skutecznego działania na scenie międzynarodowej. Flaga, godło, hymn, dewiza, klauzula o wspólnej obronie oraz minister spraw zagranicznych i prezydent Unii – to miała być nowa tożsamość Unii Europejskiej w świecie. A przecież nieco wcześniej pojawił się wspólny pieniądz (także bardzo udana operacja jego wprowadzenia) oraz wspólne unijne obywatelstwo. Skoro to wszystko, to dlaczego nie wspólny potencjał obronny, w tym wspólna armia, które uczynią Unię budzącym respekt uczestnikiem życia międzynarodowego, nie gorszym niż USA czy Chiny⁴.

Europejskie sny o potędze przerwała seria wydarzeń różnej natury, która miała jednak wspólny mianownik – niedojrzałość oraz niechęć państw Unii, przede wszystkim jej mocarstw, do odgrywania przez nią mocarstwowej roli. Różne państwa-mocarstwa zajmowały w kolejnych latach w różnych sytuacjach i dziedzinach odmienne stanowiska i ich unilateralizm ostatecznie pogrzebał projekt Unii jako „globalnego aktora”, a co za tym idzie uczynił mało istotnym jej wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. To się zaczęło już w związku z wojną USA przeciwko Irakowi. Kryzys iracki nie tylko skutecznie podzielił Unię. Część jej członków podjęła nawet pogardli-

³ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Wstęp do studiów strategicznych*, Warszawa 2006 (podrozdział poświęcony europejskiej strategii bezpieczeństwa), s. 223–238.

⁴ S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.

wy ton wobec mocarstwowych ambicji Europy, i przyjęła z D. Rumsfeldem i R. Kaganem optykę podziału Zachodu na dzielnych kowboi czy myśliwych zdobywających pożywienie oraz tchórzliwych i leniwych kelnerów zadowolających się zmywaniem naczyń (w nieco wznioślejszym wydaniu – na tych z Marsa i tych z Wenus). Ten podział był tym głębszy, że dokonał się wbrew zasadom wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wbrew wyraźnie zajętemu tylko nieco wcześniej stanowisku państw członkowskich, które zakładało trzymanie się postanowień odpowiedniej rezolucji RB NZ. Problem z lojalnością wobec Europy miały nie tylko kraje „nowej Unii”, z Polską na czele, ale też kraje „starej Unii” z Wielką Brytanią i Hiszpanią. Warszawa krótko chodziła w glorii „nowej Europy” (dynamicznej, odważnej, przyszłościowej) patrzącej z góry na „starą Europę” (dekadencją, rentierską). Krótko, bo wyprawa iracka okazała się szybko katastrofą także dla Ameryki, ale kryzys iracki pokazał łatwość, z jaką poszczególne kraje zdecydowały się działać unilateralnie, nie patrząc na interesy i stanowisko całej Unii, a tylko mając na względzie własne, dyktowane zewnętrznymi okolicznościami interesy.

W tym pogrążaniu się Unii Europejskiej w wewnętrznym kryzysie uniemożliwiającym budowę wiarygodnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony nie było trwałego podziału na konstruktorów i destruktorów. Na przykład Polska w drugiej połowie poprzedniej dekady, od 2007 r., silnie postawiła na rozwój ESDP. Kolejnym ciosem w ESDP był kryzys instytucjonalny wywołany odrzuceniem w procesie ratyfikacyjnym przez Francję i Holandię (członków założycieli Wspólnot!) traktatu konstytucyjnego dla UE w 2005 r. Wcześniej traktat był ratyfikowany przez kilka krajów „nowej Unii”. W traktacie zadania ESDP zostały skierowane na zewnątrz Unii (różnorodne operacje wojskowe i cywilne, od humanitarnych i ratunkowych, przez doradcze i *peacekeeping* aż po stabilizacyjne i służące przywracaniu pokoju), lecz powiedziano tam również, że wspólna polityka obronna może doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli tak zdecyduje jednomyślnie Rada Europejska. Dopuszczono więc perspektywę Unii jako sojuszu obronnego. Budowie wspólnej unijnej „muskulatury” miała służyć Europejska Agencja Obrony, która zaczęła działalność w 2004 r., a więc nawet zanim traktat zdążył upaść. W istocie, rzecz już nie była nawet w traktatowych zapisach, ale w kryzysie, w jakim znalazła się Unia w rezultacie „nie” Paryża i Hagi. Następne trzy lata w Unii przeznaczono na znalezienie wyjścia z impasu. Unia zaczęła tracić pewność siebie. Wprawdzie wysyłano kolejne operacje

militarne, policyjne, obserwacyjne itd., ale Unię zaczął ogarniać polityczny marazm wzmagany kryzysem gospodarczym. Uzgodnienie nowego traktatu – lizbońskiego – który przejął właściwie wszystkie zapisy dotyczące ESDP z traktatu konstytucyjnego, nie zmieniło sytuacji⁵. Jego wejście w życie od grudnia 2009 r. miało miejsce już wtedy, gdy kolejne państwa UE zaczęły ogarniać kryzys finansowy, który przyszedł z Ameryki. Kolejnych kilka lat Unia straciła na wyciąganie z zapaści kilku państw, które, gdyby pozwolić im upaść finansowo, spowodowałyby upadek strefy euro. Była to więc walka nie tyle o Grecję, Hiszpanię, Irlandię czy Włochy, ile o przyszłość europejskiej waluty, projektu niesłuchanie ważnego dla przyszłości integracji europejskiej i dla przyszłości UE jako projektu politycznego. Kilkuletnia walka o strefę euro (od pomocy dla *de facto* bankrutów po trudne reformy) politycznie „wykrwawiła” Unię. Ponadto, kryzys strefy oznaczał również kryzys lub stagnację (brak wzrostu, wręcz zmniejszanie się PKB, duże bezrobocie) unijnych gospodarek, kryzys unijnych finansów, konieczność wprowadzenia polityki zaciskania pasa. W większości państw Unii doszło do ogromnego spadku nakładów na obronność (w okolice 1–1,5 proc. PKB), co wykluczało jakiegokolwiek ambitniejsze plany w sferze ESDP, od Lizbony już nazywanej CSDP – *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, WPBiO.

Kolejną okolicznością, która paradoksalnie nie służyła powrotowi do starań o zbudowanie wiarygodnej polityki bezpieczeństwa i obrony było odejście w niesławie administracji G. W. Busha i przyjsie na jej miejsce przyjaznego Europie Baracka Obamy. Nowy prezydent nie tylko nie drwił z ambicji Europy w tej dziedzinie, ale wręcz ją do nich zachęcał, bowiem sam dokonywał geostrategicznego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku (wobec wzrostu Chin). Oznaczało to powrót do łask Sojuszu Północnoatlantyckiego, który nie był już postrzegany jako instrument ryzykownej, czy wręcz niebezpiecznej, polityki zagranicznej USA w różnych częściach świata. Sojusz po odejściu G. W. Busha zdobył się na przyjęcie nowej koncepcji strategicznej (Lizbona, listopad 2010 r.) i szybko odzyskiwał blask jako instrument bezpieczeństwa i strategiczny łącznik wspólnoty atlantyckiej. Dodatkowo, Rosja wysłała niepokojący sygnał w postaci wojny na Kaukazie, w sierpniu 2008 r., wprawdzie sprowokowanej przez gruzińskiego prezydenta, lecz wykorzystanej przez nią do zademonstrowania rosnącej asertywności i zamiaru

⁵ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

odzyskiwania swej strefy wpływów w najbliższym otoczeniu. I chociaż to nie NATO i nie USA zareagowały na pacyfikację Gruzji przez wojska rosyjskie tylko właśnie UE, która ją zatrzymała, to Unia nie wydawała się predysponowana do stawienia czoła nawrotowi geopolitycznych ambicji Moskwy.

Już pod koniec poprzedniej dekady Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony weszła w fazę dryfu i pełzającej atrofii. Dla wielu obserwatorów zapowiedzią takiej sytuacji był wybór pierwszego wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Unijne mocarstwa zrobiły wszystko, aby została nim osoba, która będzie gwarancją minimalnych ambicji Unii w tej sferze i można powiedzieć, że stało się zgodnie z ich oczekiwaniami. Na polityczno-instytucjonalne ograniczenia WPBiO już po Lizbonie trafnie wskazuje jeden z najlepszych jej znawców, dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa UE, Nicole Gnesotto. Jej zdaniem, także po tym traktacie „polityka bezpieczeństwa i obrony Unii pozostaje w dalszym ciągu polityką zarządzania kryzysami innych”. W sprawach prawdziwej polityki bezpieczeństwa i obrony, jak celnie zauważa N. Gnesotto, zgodnie z traktatem prymat zachowuje NATO (dla członków tego sojuszu) oraz kompetencje i odpowiedzialność samych państw członkowskich. Nawet jeśli traktat zawiera klauzulę elastyczności dopuszczającą współpracę strukturalną (pogłębioną) w sferze obrony dla mniejszej grupy państw, to byłoby to ćwiczenie w rodzaju sztuki dla sztuki, bowiem każda operacja wojskowa Unii (tej grupy państw) może się odbyć jedynie za zgodą wszystkich jej członków⁶. W ten sposób Unia Europejska mogła się specjalizować w niewielkich i nawet pożytecznych operacjach wojskowych, cywilno-wojskowych czy policyjnych, które, choć kosztowne, nie miały najmniejszego znaczenia dla jej roli międzynarodowej⁷. Realne funkcje zdolności wojskowych UE mieściły się raczej między pomocą humanitarną a działaniami o charakterze policyjnym (utrzymywanie porządku, strzeżenie rozejmu) niż nawet działaniami wykonywanymi przez Legię Cudzoziemską, które jednak pozostawały w związku z interesami państwa, które je zlecało. W ostatnich latach aktywność operacyjna UE w ramach WPBiO polega na proliferacji niewielkich, często kilkudziesięcioosobowych misji cywilnych (doradczo-instruktażowych). W 2013 r. UE prowadziła aż 16 misji, głównie w Afryce i przeważnie tego rodzaju. Autorzy rozdziału poświęconego Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa

⁶ N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa 2012, s. 58–61.

⁷ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Warszawa 2013.

i Obrony w „Roczniku Strategicznym” Marek Madej i Marcin Terlikowski piszą, że ugruntowuje się w ten sposób „zauważalny już wcześniej trend ku koncentracji na misjach technicznych, ograniczonych w skali i zakresie zadań, przeważnie o charakterze czysto cywilnym (...). Nadaje to większości misji WPBiO status pomocniczy, uzupełniający”. Ich zdaniem świadczyć to może o realizmie działań UE, ale jednocześnie podkreślają, że „oznaczałoby to zarazem, że w Unii stopniowo przestaje się postrzegać WPBiO jako płaszczyznę wypracowywania bardziej całościowych i złożonych rozwiązań problemów bezpieczeństwa. A tym samym wartością ponoszenia znacznych nakładów”. W tym samym rozdziale zwracają uwagę i na to, że geograficzna koncentracja tych misji na Afryce może świadczyć o zdolności nadawania przez niektórych członków UE kierunków aktywności UE „bliskich ich nierzadko partykularnym potrzebom”⁸. Nietrudno zgadnąć kogo mają na myśli.

Przejawem atrofii zdolności UE do postrzegania swej polityki bezpieczeństwa i obrony jako instrumentu budowy strategicznego wymiaru jej tożsamości międzynarodowej (zgodnie z Traktatem z Maastricht) była niechęć i niemożność podjęcia prac na rzecz zdefiniowania nowej strategii bezpieczeństwa. Zmiany w środowisku międzynarodowym uzasadniały taką potrzebę aż nadto. Nie była tym zainteresowana ani C. Ashton, ani duże państwa (mocarstwa) Unii. Mimo presji ze strony takich państw jak Polska⁹, Unii udało się uniknąć tego ćwiczenia w okolicy dziesiątej rocznicy przyjęcia pierwszej i jedynej ESB. W to miejsce problematyka WPBiO stała się po raz pierwszy od wielu lat przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. Mimo że początkowo miało to być specjalne posiedzenie poświęcone tylko WPBiO, unijni przywódcy więcej czasu przeznaczyli na sprawy unii bankowej. Przyjęto cały szereg pożytecznych, lecz technicznych decyzji, a do problemu ewentualnej rewitalizacji polityki bezpieczeństwa i obrony postanowiono wrócić po 2015 r. Spotkanie nie okazało się zatem przełomem, który mógłby odwrócić proces „karlenia” WPBiO i strategicznych ambicji UE¹⁰.

Spektakularną ilustracją tego procesu było jej pominięcie przez członkowskie mocarstwa w kontekście ich interwencji w Libii w 2011 r. Można

⁸ M. Madej, M. Terlikowski, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – czas strategicznego bezładu*, „Rocznik Strategiczny 2012/13”, s. 239–243.

⁹ S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

¹⁰ M. Madej, M. Terlikowski, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny 2013/14”.

powiedzieć, że sytuacja, która rozwijała się w tym kraju w związku z arabską wiosną idealnie odpowiadała aspiracjom UE, zapisanemu w traktacie z Lizbony mandatowi WPBiO oraz już osiągniętym zdolnościom wojskowym Unii. Jednak Francja i Wielka Brytania dokonujące tam interwencji, z inicjatywy dążącego do reelekcji prezydenta N. Sarkozy'ego, postanowiły wyjść poza mandat udzielony rezolucją RB ONZ i obalić rządy M. Kadafiego. Państwa te uznały przy tym, że do takiej operacji potrzebują NATO (czyli USA). Trywializując, można powiedzieć: „operacja się udała, pacjent umarł”. W rezultacie tej interwencji i obalenia M. Kadafiego Libia stała się państwem upadłym, a jej upadek sprzyjał rozwojowi ruchów rebelianckich i terrorystycznych w kilkunastu państwach Afryki i Bliskiego Wschodu (zwłaszcza w Mali). Ponadto, przez „otwartą” Libię ruszyła do Europy rzesza afrykańskich uchodźców. Gdyby to była operacja WPBiO, musiałaby zostać przeprowadzona zgodnie z mandatem RB ONZ i można byłoby uniknąć wszystkich wynikających z niej późniejszych nieszczęść.

Smutne zakończenie

W jak dużym stopniu potiomkinowską wsią stała się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony można było się przekonać w kontekście kryzysu na Ukrainie, a konkretnie agresji Rosji na Ukrainę. Ani przez moment to bezprecedensowe w Europie po II wojnie światowej wydarzenie nie zostało potraktowane przez UE jako problem bezpieczeństwa i obrony. Przypomnijmy, że chodzi nie tylko o normalną agresję (żadną „wojnę hybrydową”), ale także okupację i aneksję części terytorium suwerennego państwa przez mocarstwo, które ma na swoim koncie liczne tego rodzaju poczynania w przeszłości. Co więcej, owa agresja oraz próba zniewolenia całego kraju przez niedopuszczenie do zmian w systemie wewnętrznym oraz polityce zagranicznej ma związek z wyrażonymi przez społeczeństwo Ukrainy aspiracjami znormalizowania systemu wewnętrznego przez dostosowanie go do norm europejskich (odrzućenie autokratycznego, mafijno-oligarchicznego sposobu rządzenia krajem). Jednocześnie, Ukraińcy zmanifestowali chęć trwałego związania się z Unią Europejską. Wszakże rewolucja w Kijowie wybuchła w reakcji na odrzucenie w ostatniej chwili przez prezydenta W. Janukowycza umowy o stowarzyszeniu z UE, którą miał podpisać w listopadzie 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Tego zwrotu W. Janukowycz dokonał na skutek otwartej presji Rosji i pod wpływem

obietnicy udzielania mu pomocy finansowej, dzięki której mógłby wygrać kolejne wybory prezydenckie. W rezultacie Rosja miała otrzymać prezydenta zapewniającego wasalny status Ukrainy u jej boku. W obliczu tej klarownej sytuacji, w UE doszło do głębszego podziału niż przy okazji amerykańskiej agresji na Irak w 2003 r. Część państw opowiedziała się za stanowczą odpowiedzią na agresywną politykę Rosji (całościowymi sankcjami i pomocą dla Ukrainy), część ze względów biznesowo-gospodarczych stanęła *de facto* po stronie Rosji (przeciwko sankcjom i za kontynuacją „partnerskich” stosunków z tym krajem), a dla pozostałej części był to konflikt, który ich nie dotyczył. Niemalą rolę odegrało tu skorumpowanie rozległych elit polityczno-biznesowych w Europie Zachodniej przez umowy tandem Kreml–Gazprom. W rezultacie, UE była w stanie przyjąć jedynie bardzo ograniczone sankcje, cały czas wykazując gotowość do powrotu pod byle pozorem (gestem ze strony W. Putina) do „normalności” w stosunkach z Rosją. Akt agresji, otwarta antyeuropejskość polityki Rosji oraz równie otwarte dążenie do odbudowy posowieckiej strefy wpływów, w ramach której Rosja mogłaby tworzyć (narzucać) unię alternatywną wobec UE, nie robiły wrażenia na większości stolic UE, a Paryż nawet zamierzał sfinalizować (chwilowo zawiesił) kontrakt na dostawę dwóch okrętów wojennych dla Rosji. Trudno o bardziej radykalny zanik instynktu, jeśli nie samozachowawczego, to przynajmniej geopolitycznego, bez którego nie ma polityki bezpieczeństwa i obrony.

Autorytarna i agresywna Rosja z łatwością podzieliła Unię Europejską. Zrozumienie i sympatię dla działań Rosji wykazywały nawet rządy byłych satelitów Związku Sowieckiego (Węgry, Słowacja, Czechy). Nie zasługiwały na nią proeuropejskie aspiracje i zwrot dokonany przez społeczeństwo Ukrainy. Z punktu widzenia WPBiO, podkreślone zostały w kontekście wojny na wschodzie Europy dwa problemy. Po pierwsze, rozbieżności interesów między wielkimi państwami UE (unijnymi mocarstwami) oraz silny prymat ich partykularnych interesów w polityce zagranicznej nad interesami całości, jaką jest wspólnota europejska, doprowadził do trywializacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii (WPZiB). Kryzys unijnej WPZiB ma także inne źródła. Bez wspólnej polityki zagranicznej nie ma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ta druga może być tylko instrumentem tej pierwszej. Dwa przykłady: w związku z kryzysem ukraińskim, to nie UE jako całość rozmawiała z Rosją czy Ukrainą, lecz Niemcy, albo Niemcy razem z Francją (tak zwana formuła normandzka). Wysoki przedstawiciel czy przewodniczący Rady Europejskiej byli zupełnie nieobecni. Drugim przykładem był kontekst wyboru następczyni C. Ashton. Od początku było jasne, że ponownie jak pięć lat wcześniej unijne

mocarstwa nie będą zainteresowane wyborem na to stanowisko wyrazistego i doświadczonego polityka, który zwłaszcza byłby źle widziany w Rosji. Na szczęście, są powody do nadziei, że nowa, wprawdzie wcześniej niezbyt znana, wysoka przedstawiciel, wbrew początkowym obawom tchnie więcej wigoru i stanowczości w swoją misję. Wszakże bez tego, i bez takiej właśnie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, nie będzie UE jako liczącego się podmiotu porządku międzynarodowego, nie będzie liczącej się tożsamości międzynarodowej Unii, ani jej wpływu na kształt tego porządku.

Po drugie, w swojej wspólnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony – niezależnie od tego, jaka ona jest – Unia woli zajmować się problemami Afryki czy Iraku niż Europy (Wschodniej). Znamienne jest, że kilka mocarstw i państw europejskich bez wahania zaangażowało się w walkę przeciwko Państwu Islamskiemu zarówno bezpośrednio – biorąc udział w lotniczych misjach bojowych – jak i pośrednio, np. przez dostawy broni. Żadne państwo, z obawy przed reakcją Rosji, nie zdecydowało się na dostawę broni dla będącej przedmiotem rosyjskiej agresji Ukrainy. Jeszcze raz uwidacznia się w tym nie tylko zanik geopolitycznego instynktu UE, ale gotowość do podejmowania jedynie „bezpiecznych” operacji, z dala od granic Europy, nie zaś działań w obronie Europy (w szerszym sensie).

Powyższe słowa zostały napisane bez satysfakcji. Wielokrotnie w przeszłości wypowiadałem się na rzecz budowy wiarygodnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, na rzecz strategicznej dojrzałości i samodzielności Unii, choć pozostającej w bliskich związkach z USA. Przekonanie o potrzebie realizacji takiego projektu pozostaje. Pisząc te słowa nie mam wątpliwości, że tak się stanie, ale będzie to dziełem nowej generacji europejskich przywódców i dopiero po kolejnej jakościowej przemianie (podobnej do przejścia EWG w UE), do której wspólnota europejska jeszcze nie dojrzała. W tej chwili musimy się zadowolić Unią Europejską jako wspólnotą bezpieczeństwa, która w niezrównany sposób zapewnia bezpieczeństwo w łonie jej samej. Nierzadko nie docenia się tej wartości Unii oraz iście kopernikańskiego przewrotu, który wniosła do stosunków międzynarodowych na starym kontynencie. Obecnie nawet to zaczyna być kwestionowane przez siły, także w Polsce, które chcą demontażu UE, nie zdając sobie zapewne do końca sprawy z tego, w jaką przeszłość chcą nas wepchnąć. Przed zwolennikami Unii jako „twardego” systemu bezpieczeństwa długa droga, ale nie wolno jej porzucić.

Ewolucja polskiego stanowiska w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Paweł Świeboda

Polskie stanowisko w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz metody integracji ulegało w pierwszej dekadzie członkostwa stałej ewolucji. Ze zwolennika metody „wspólnotowej”, Polska sukcesywnie stawała się państwem członkowskim dostrzegającym atrybuty metody „międzyrządowej” i stosującym oba podejścia równolegle lub zamiennie. Tego rodzaju zmiana postawy była zarówno efektem doświadczeń wynikających z najważniejszych procesów negocjacyjnych, jak i zmieniającej się dynamiki samej Unii Europejskiej. Polską postawę charakteryzuje konstruktywny, chociaż niebezkrytyczny stosunek do instytucji europejskich oraz rosnąca zdolność koalicyjna. Wybór Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej powinien tę tendencję utrwalić.

Reforma instytucjonalna jest od lat procesem, który absorbuje najwięcej uwagi politycznej w Unii Europejskiej. Wyznacza poziom równowagi między państwami członkowskimi oraz determinuje charakter procesu integracji. Reforma lizbońska, wprowadzona w życie przez ostatnią zmianę traktatową, była w znacznej mierze podporządkowana prerogatywom skuteczności Unii w zmaganiu z wyzwaniami o rosnącym stopniu złożoności. Zrodzona w okresie konstytucyjnych ambicji Starego Kontynentu, miała także upodobnić Unię do jej globalnych partnerów – Stanów Zjednoczonych i Chin – pod względem sposobu reprezentacji w stosunkach zewnętrznych. Dla Polski, reforma instytucjonalna UE stanowiła formatywne doświadczenie w początkowym okresie członkostwa, stanowiąc pierwsze znaczące wyzwanie negocjacyjne, służące obronie polskiego stanu posiadania liczonego wpływem politycznym i wagą gatunkową kraju w unijnym systemie decyzyjnym.

Wybór Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej zamyka klamrą dziesięć lat polskiego członkostwa oraz pozwala na ocenę sys-

temu instytucjonalnego Unii z nowej perspektywy. W pierwszym okresie po akcesji, Polska koncentrowała swoją uwagę na tych aktywach w procesie decyzyjnym, na które mieliśmy rzeczywisty wpływ. Był to w pierwszej kolejności system podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, gdzie obowiązywał korzystny dla nas system ważenia głosów, oraz rola w Parlamencie Europejskim, sukcesywnie zyskującym na znaczeniu. Jako zwolennik metody wspólnotowej, Polska była sojusznikiem działań Komisji Europejskiej służących obronie pozycji mniejszych i słabszych państw członkowskich. Miała jednak wiele nieufności do mechanizmów międzyrządowych oraz bardziej wyrazistej gry interesów narodowych, ogniskującej się w Radzie UE, a zwłaszcza w Radzie Europejskiej. Fakt, że polski premier staje się obecnie szefem Rady Europejskiej jest więc tym bardziej symptomatyczny i oznacza, że mimo instynktu wspólnotowego, nieuchronnie z coraz większym zaangażowaniem i sukcesem, Polska prowadzi także grę międzyrządową.

Kryzysowy test instytucji

Stały przewodniczący Rady Europejskiej to nowa funkcja w UE¹, której głównym celem było zapewnienie Unii Europejskiej ciągłości instytucjonalnej oraz wyrazistości w stosunkach zewnętrznych, niemożliwych do osiągnięcia w ramach systemu półrocznej rotacji, który towarzyszył Unii od jej powstania. Herman van Rompuy, pierwszy stały przewodniczący Rady Europejskiej, sprawował tę funkcję w autorski sposób, przenosząc na nią wiele ze swoich wieloletnich doświadczeń jako premiera Belgii. Skupiony na roli koncyliacyjnej oraz budowaniu konsensusu między państwami członkowskimi, H. van Rompuy za wszelką cenę unikał ostrych sporów politycznych oraz wyrażonych poglądów ideowych. Angażował się natomiast wielokrotnie w refleksję koncepcyjną o naturze procesu integracji oraz jej przyszłej agendzie².

Błędem jest twierdzenie, że funkcja przewodniczącego Rady Europejskiej sprowadza się wyłącznie do roli zarządczej, której głównym celem jest organizacja i sprawny przebieg posiedzeń szefów państw i rządów. W sprawie rekon-

¹ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 40.

² Wystąpienie z okazji otwarcia konferencji prezentującej rezultaty projektu „Nowy Pakt dla Europy”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143535.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

strukcji strefy euro, H. van Rompuyowi powierzono bardzo istotne zadanie przygotowania planu politycznego utworzenia „prawdziwej unii monetarnej i walutowej”. Wypracowany przez niego dokument, będący wynikiem szerokich konsultacji z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim, Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) oraz środowiskiem eksperckim, stanowi do tej pory punkt odniesienia w debacie o przyszłości wspólnej waluty³. Mankamentem propozycji H. van Rompuy'a było to, że nie obejmowała całego spektrum polityki makroekonomicznej, w tym działań niezależnego Europejskiego Banku Centralnego, który w sposób równoległy – choć niewątpliwie powiązany – dochodził do własnego pakietu rozwiązań. Dlatego też dopiero deklaracja prezesa EBC Mario Draghiego o tym, że Bank jest gotów zrobić wszystko co niezbędne, aby ocalić euro, pozwoliła na stabilizację rynków finansowych oraz spadek kosztów obsługi długu zagrożonych gospodarek, dając tym samym szansę na powolne wychodzenie z recesji.

Inaczej pozycjonowała się w ostatnich latach prowadzona przez José Manuela Barroso Komisja Europejska. W obliczu fundamentalnego sporu o sposób wychodzenia z kryzysu i nową architekturę strefy euro, Komisja Europejska prezentowała najbardziej federalistyczny punkt widzenia, identyfikując swoją podstawową rolę jako obrońcy doktryny pogłębiania integracji. Tego rodzaju postawa wynikała z percepcji znaczenia niedokończoności konstrukcji politycznej, na jakiej opierała się wspólna waluta, z poważnymi lukami w obszarze polityki fiskalnej. Stąd propozycje Komisji Europejskiej dotyczyły obszarów wykraczających daleko poza horyzont przyzwolenia politycznego ze strony głównych stolic, ale miały ten atut, że rozszerzały przestrzeń debaty oraz wskazywały konieczność podjęcia działań nadzwyczajnych w celu ocalenia euro. Jednym z przykładów tego rodzaju propozycji była zaprezentowana w listopadzie 2011 r. Zielona księga w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych⁴. Propozycja Komisji zawierała trzy możliwe opcje stabilizacji dostępu do źródeł finansowania długu publicznego. Spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem państw europejskiej Północy, w tym zwłaszcza Niemiec, które uznały wprowadzenie

³ *Towards a genuine economic and monetary union*, Report by President of the European Council Herman van Rompuy, 26 czerwca 2012 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁴ *Zielona księga w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych*, Komisja Europejska, 23 listopada 2011 r., http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_pl.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

euroobligacji za sprzeczne z zasadą dyscypliny fiskalnej i tym samym niezwykle ryzykowne z punktu widzenia potrzeb ograniczania długu publicznego w strefie euro⁵.

Zwrot ku międzyrządowości

Polski stosunek do Komisji Europejskiej ulegał w ciągu dziesięciu lat naszego członkostwa stopniowej ewolucji od pełnego i niemal bezwarunkowego poparcia do punktowej kontestacji propozycji i działań tej kluczowej w UE instytucji. Najbardziej wyrazisty spór toczy się od 2008 r. w sprawie unijnej agendy klimatycznej, funkcjonowania systemu handlu emisjami oraz ambitnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych. W początkowym okresie, polityka klimatyczna miała wypełnić lukę po odrzuconym traktacie konstytucyjnym i definiować na nowo misję Unii Europejskiej w świecie. Dając wyraz znaczeniu, jakie przywiązuje do tej problematyki, J. M. Barroso spotkał się nawet w 2009 r. z europejskimi przywódcami duchowymi, aby rozmawiać o sprawach klimatu.

Polska, co prawda, w pierwszej odsłonie przyjęła cele pakietu energetyczno-klimatycznego, co było w kolejnych latach wielokrotnie przedmiotem ostrego, wewnątrz krajowego sporu politycznego, ale bardzo szybko stała się głównym sceptykiem w kwestii zasadności ich realizacji, nie powstrzymując się od zgłaszania weta w sprawie wyższych celów redukcyjnych. Polska formułowała wiele zastrzeżeń bezpośrednio pod adresem Komisji Europejskiej, zarzucając jej brak obiektywizmu oraz przejrzystości. Po przedstawieniu przez Komisję w styczniu 2014 r. drugiego pakietu energetyczno-klimatycznego z celami redukcyjnymi do 2030 r., Polska bezskutecznie domagała się oceny kosztów implementacji w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie. Na wcześniejszym etapie, Polska kwestionowała metodologię modelu ekonometrycznego, na którym oparte były wyliczenia Komisji Europejskiej.

Z kolei w kwestii bezpieczeństwa energetycznego, działania Komisji Europejskiej były w dużej mierze zbieżne z polskim punktem widzenia. Pierwsze rzeczywiste inwestycje w transgraniczną infrastrukturę ener-

⁵ P. Spiegel, *Commission proposes eurobonds*, Financial Times, 20 listopada 2014 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/da6468de-136f-11e1-9562-00144feabdc0.html#axzz3FRytV93B> (dostęp: 16 października 2014 r.).

getyczną z budżetu Unii Europejskiej były rezultatem inicjatywy Komisji Europejskiej z 2008 r. i przeznaczenia na ten cel środków w ramach europejskiego programu odbudowy, pochodzących z niewykorzystanych funduszy budżetu UE. W swojej roli agendy odpowiedzialnej za przestrzeganie reguł konkurencji w UE, Komisja Europejska dopominała się także stosowania przez Gazprom zasad trzeciego pakietu energetycznego UE, rozpoczynając w 2012 r. formalne postępowanie przeciwko rosyjskiej firmie⁶.

Choć polityka klimatyczna należy do obszaru szczególnego znaczenia dla Polski, z uwagi na jej implikacje dla cen energii i bezpieczeństwa energetycznego, to w wielu innych obszarach, Polska w coraz większym stopniu zajmowała stanowisko zbieżne z jej interesem gospodarczym, nierzadko kosztem niezgodności z prawem wspólnotowym. Przeciwko Polsce toczy się obecnie 49 postępowań o naruszenie prawa, co jest siódmym najgorszym wynikiem w UE⁷. W porównaniu z listopadem 2013 r. nastąpił wzrost liczby postępowań o osiem, największy w swojej skali w UE. Dziewięć z prowadzonych przeciwko Polsce spraw dotyczy obszaru ochrony środowiska, a sześć ochrony zdrowia i konsumentów.

Przeciwwagą dla problemów w wypełnianiu zobowiązań członkowskich są polskie inicjatywy na forum Unii Europejskiej. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi, Polska wyróżnia się coraz bardziej pozytywnie pod względem wnoszenia na agendę UE własnych propozycji. Polskie inicjatywy były jak dotąd bardzo dobrze przygotowane pod względem warsztatowym i sprawnie przeprowadzone. Zanim projekt Partnerstwa Wschodniego został oficjalnie zgłoszony w 2008 r., Polska przeprowadziła liczne konsultacje z państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską, zyskując ich przychylność. Przekonała także Szwecję do poparcia inicjatywy jako drugiego sponsora politycznego. Podobnie przedstawiony wiosną 2014 r. zamysł unii energetycznej powstał w ścisłym dialogu z Komisją Europejską i państwami członkowskimi. Zawierał pełne spektrum propozycji napisanych w duchu wspólnotowym, czyli zakładających ścisłą koordynację stanowisk, poprawę połączeń infrastrukturalnych między państwami członkowskimi oraz

⁶ Komunikat KE z 4 września 2012 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁷ Single Market Scoreboard, Komisja Europejska, edycja 07/2014, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm (dostęp: 16 października 2014 r.).

wspólne negocjacje z państwami-dostawcami energii⁸. Wreszcie projekt znaczącego zwiększenia inwestycji w europejskiej gospodarce, zgłoszony przez ministra finansów Mateusza Szczurka, został przedstawiony na forum wpływowego instytutu ekonomicznego Bruegel. Towarzyszyło mu także rozwinięcie koncepcyjne oraz szereg działań wspierających. Wynoszący 700 mld euro fundusz dla europejskich inwestycji miałby wypełnić lukę popytową w europejskiej gospodarce, zwiększyć potencjał wzrostu w długim okresie oraz wyrwać Europę z pułapki deflacji⁹.

Najważniejszym wydarzeniem w polskim zwrocie ku międzyrządowości były spory o sposób rekonstrukcji strefy euro prowadzone w najbardziej newralgicznym momencie walki o przetrwanie wspólnej waluty. W czasie prezydentury Nicolaśa Sarkozy'ego, a zwłaszcza na początku 2012 r., Francja forsowała zamysł znacznie silniejszej współpracy i integracji w strefie euro, kosztem inkluzywnych rozwiązań obejmujących całą UE-27. Według koncepcji przygotowywanych w Paryżu, sekretariat strefy euro miał zacząć przypominać pod względem swojej wagi gatunkowej Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, zatrudniając setki urzędników i tym samym stając się zapleczem przyszłego rządu ekonomicznego. Przedstawiciele Niemiec ewidentnie dawali do zrozumienia, że są skłonni zaakceptować francuską wizję w ramach szerszego pakietu politycznego, w którym Francja miała przyjąć niemiecką wizję reform strukturalnych oraz unii bankowej. W Berlinie nie przywiązywano większego znaczenia dla francuskich planów, nie wierząc w możliwość ich realizacji. Tym łatwiej wyrażano dla nich werbalną akceptację. Dla Polski, był to jednak sygnał, że przekroczona została czerwona linia grożąca zachwianiem spójności Unii. „Nie dzielcie Unii” – miał wówczas mówić innym liderom UE Donald Tusk.

Wnioskiem, jaki Polska powinna wyciągnąć z ówczesnej sytuacji jest rozważenie rodzaju stowarzyszenia ze strefą euro¹⁰, potwierdzającego szczególny status naszego kraju jako państwa przed-członkowskiego, w odróżnie-

⁸ *Mapa drogowa na rzecz Unii Energetycznej dla Europy. Non-paper adresujący wyzwania zależności energetycznej UE*, <https://www.ms.gov.pl/resource/fc25e49c-a646-4b8a-bc7d-5336dac99670:JCR> (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁹ Wystąpienie Ministra Mateusza Szczurka na forum instytutu Bruegel, Bruksela, 4 września 2014 r., <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1426-keynote-address-from-mateusz-szczurek-minister-of-finance-of-poland/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

¹⁰ R. Petru, P. Świeboda, *Lekko uchylone drzwi do eurolandu*, Gazeta Wyborcza, 11 października 2012 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,12648424,Lekko_uchylone_drzwi_do_eurolandu.html (dostęp: 16 października 2014 r.).

niu od państw, które nie zamierzają w najbliższym czasie przyjmować euro lub w sposób stanowczy wykluczają taką opcję. Wartością stowarzyszenia się byłoby pełniejsze przygotowanie Polski do funkcjonowania jako kraj strefy oraz wpływ na proces decyzyjny. Zakładając udział w Europejskim Mechanizmie Stabilności, Polska mogłaby także liczyć na ochronę przed destabilizacją na rynkach finansowych.

Nawet jeżeli obawy z wiosny 2012 r. nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości, w dużej mierze dzięki asertywnej postawie ze strony Polski, główne decyzje dotyczące programów ratunkowych oraz finansowej stabilizacji strefy euro zapadły w wymiarze międzyrządowym. Taki charakter miały porozumienia o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, czy też zawarcie Paktu Fiskalnego. Co więcej, sekretariat Europejskiego Mechanizmu Stabilności funkcjonował przez pewien czas jako jeden z najważniejszych ośrodków decyzyjnych w sprawach rekonstrukcji strefy i był postrzegany przez niektóre stolice jako rodzaj alternatywy dla Komisji Europejskiej. Sama Komisja Europejska również zwiększyła swój stan posiadania mierzony zakresem zadań i kompetencji. W ramach tzw. semestru europejskiego, dokonuje przeglądu projektów budżetów państw członkowskich, prowadzi pogłębiony przegląd państw znajdujących się w sytuacji ryzyka finansowego oraz wydaje rekomendacje dla poszczególnych krajów w odniesieniu do polityki budżetowej, ekonomicznej i społecznej. Jednocześnie jednak, w coraz większym stopniu wprowadzana jest w rolę agencji wykonawczej, której powierza się realizację określonych zadań, ale która nie ma zdolności politycznej do forsowania własnych rozwiązań.

Równie znaczące dla ewolucji preferowanej metody integracji były doświadczenia polskiej prezydencji w Radzie UE, która przyjęła ambitny plan pogłębienia rynku wewnętrznego, promowania współpracy w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym przez lizbońską innowację współpracy strukturalnej oraz rozwoju Partnerstwa Wschodniego w kierunku zawarcia z Ukrainą i innymi państwami regionu porozumień o pogłębionym wolnym handlu. We wszystkich tych obszarach wspólnotowy sposób myślenia nieuchronnie ulegał stopniowej weryfikacji i urealnieniu. W sprawach rynku wewnętrznego, Polska napotkała na znacznie mniej dynamiczny od spodziewanego stosunek Komisji Europejskiej, która nie zdążyła z przygotowaniem na czas całości inicjatyw legislacyjnych. W kwestii współpracy strukturalnej, testu realizmu politycznego dostarczyła postawa Wielkiej Brytanii, stanowczo sprzeciwiającej się wszystkim działaniom, które niosły nawet najbar-

dziej niepisaną sugestię możliwości stworzenia wspólnej europejskiej armii. Wreszcie w sprawach Partnerstwa Wschodniego, barierą okazał się zdystansowany stosunek większości stolic, dla których rozwój sytuacji w Europie Wschodniej był odległą od ich priorytetów politycznych abstrakcją.

Najbardziej ważne, z punktu widzenia długoterminowego znaczenia dla polskiego rozwoju gospodarczego, były negocjacje nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, zakończone na posiedzeniu Rady Europejskiej 7–8 lutego 2013 r. W rozmowach tych Polska musiała zmierzyć się z bezprecedensowym dążeniem płatników netto do oszczędności budżetowych. W 2012 r. forsowali oni zasadę, zgodnie z którą żaden kraj członkowski nie powinien otrzymać więcej z budżetu UE niż w latach 2007–2013. Po raz pierwszy w historii, pełny wolumen środków na nową perspektywę finansową UE okazał się mniejszy od poprzedniego. Niemniej jednak Polsce udało się wynegocjować zwiększenie środków na politykę spójności¹¹.

Na przestrzeni pierwszej dekady polskiego członkostwa w UE, największe znaczenie w obszarze polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych miał dla Polski projekt stowarzyszenia Ukrainy z Unią Europejską. Od początku wysiłków związanych z wdrożeniem Partnerstwa Wschodniego, Polska zmagala się ze zdystansowanym podejściem wielu państw członkowskich, w tym sceptycyzmem w kwestii skuteczności formuły stowarzyszeniowej w przypadku przechodzącej trudności gospodarcze Ukrainy. Zasadniczym testem spójności europejskiej polityki zagranicznej są z kolei sankcje nałożone na Rosję. Samo uchwalenie pakietu sankcji jest w przypadku UE bezprecedensowe, aczkolwiek nieustanne próby podważenia ich logiki, potwierdzają, że wielu państwom trudno jest zostawić za sobą symbiotyczny model relacji z Rosją.

W analizie polskiego stosunku do metody integracji europejskiej nie sposób nie zwrócić uwagi na utrzymujące się wysokie oceny wystawiane instytucjom europejskim przez opinię publiczną. Polska wyraźnie odróżnia się pod tym względem od innych państw członkowskich, gdzie niechęć do instytucji rozrosła się nierzadko do gigantycznych rozmiarów. Polski poziom poparcia można zapewne przypisać skali otrzymywanych funduszy europejskich, których jesteśmy największym w UE beneficjentem

¹¹ *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP*, 21 lutego 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=E6C04B5C74E77E1BC1257B21004C9983> (dostęp: 16 października 2014 r.).

oraz braku ideologicznych zastrzeżeń do Komisji Europejskiej. W innych krajach sceptycyzm często bierze się z niechęci wobec agendy liberalizacyjnej, z której realizacją utożsamiana jest KE. Jedyny obszar integracji, wobec którego Polacy wyrażają dystans, to przyjęcie wspólnej waluty euro, cieszące się poparciem zaledwie 16 proc. społeczeństwa w ostatnim sondażu TNS Polska¹². Dzieje się tak jednakże w sytuacji całkowitego braku pozytywnych działań informacyjnych służących wspólnej walucie i implikacjom jej przyjęcia dla Polski.

Czas eksperymentów

W najbliższych latach można zakładać pogłębienie tendencji międzyrządowych w sposobie zarządzania procesami europejskimi, co będzie miało związek z problemami w rekonstrukcji strefy euro, możliwym powrotem recesji i potrzebą niestandardowych działań służących ratowaniu wspólnej waluty. Rekonstrukcja strefy euro jest niedokończona i jej dalsze zaawansowanie wymaga nowego pakietu uzgodnień między państwami członkowskimi. Aby pozyskać przychylność Niemiec dla powiększenia przestrzeni w polityce fiskalnej, potrzebna jest większa determinacja Francji w realizacji reform strukturalnych.

Tendencję do umacniania międzyrządowości może wzmocnić renegecja warunków członkostwa przez Wielką Brytanię, przede wszystkim z uwagi na charakter ustaleń, które mają być w tym kraju przedmiotem głosowania w referendum. Wielka Brytania nie określiła co prawda do tej pory pełnej listy postulatów, ale kilka zasadniczych problemów jest dobrze znanych. Dotyczą one m.in. ograniczenia praw migrantów z nowych państw członkowskich. Co prawda trudności, jakich Wielka Brytania doświadcza, wiążą się w większym stopniu z niechęcią lokalnych władz do wdrażania prawa wspólnotowego¹³. W związku z tym, państwa Europy Środkowej, w tym Polska, mogą znaleźć się pod silną presją zmierzającą do zaakceptowania zmian w prawie swobodnego przepływu osób.

¹² TNS Polska: *Odsetek osób oceniających wejście do euro za błąd wzrósł do 51 proc.*, Obserwator finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/tns-polska-odsetek-osob-oceniajacych-wejscie-do-emu-za-blad-wzroslo-o-2-pkt-proc-do-51-proc/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

¹³ R. Muenza, *EU to do 2014-2019. Memos to the new EU leadership*, Bruegel, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/845-eu-to-do-2015-2019-memos-to-the-new-eu-leadership/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

Wspólnotową historią sukcesu są z kolei wynegocjowane w ostatnich latach przez UE porozumienia o wolnym handlu z Koreą Południową, Singapurem i Kanadą. Z uwagi na posiadane kompetencje, Komisja Europejska jest głównym podmiotem w procesie negocjacyjnym, ale we wszystkich tych porozumieniach, kluczowe znaczenie ma polityczna akceptacja ustaleń. W przypadku negocjowanej umowy ze Stanami Zjednoczonymi, mamy do czynienia z ukrytą logiką międzyrządową. Aczkolwiek – z technicznego punktu widzenia – proces jest prowadzony zgodnie ze zwyczajową praktyką przez komisarza do spraw handlu i jego sztab. Wymóg akceptacji politycznej dla porozumienia TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) jest odczuwalny nawet na wczesnym etapie rozmów.

Spór o międzyrządowość i wspólnotowość to w istocie spór o kształt kompromisu, na którym opiera się pozycja Unii Europejskiej i jej wiarygodność w oczach obywateli. Kanclerz Niemiec Angela Merkel próbowała dylemat ten rozstrzygnąć kilka lat temu, lansując koncepcję „metody unijnej”, łączącej elementy międzyrządowości i wspólnotowości lub jak chcą niektórzy, forsując nową międzyrządowość pod parasolem koncepcji nawiązującej do unikatowego charakteru dzielenia się suwerennością w Unii.

Mieszczącym się w tym myśleniu eksperymentem instytucjonalnym jest nowy format Komisji Europejskiej zaproponowany przez Jean-Claude Junckera, jej nowego przewodniczącego. Ewidentnie J.-C. Junckerowi zależy, aby Komisja stała się graczem politycznym. Częściowo bazuje w tych zabiegach na sposobie jego wyboru jako przewodniczącego Komisji, który po raz pierwszy miał charakter bezpośredniej rywalizacji między głównymi ugrupowaniami w Parlamencie Europejskim. Choć proces ten rozwijał się dynamicznie i w nie do końca zaplanowany sposób, to można go już uznać za trwały element przyszłego brukselskiego pejzażu politycznego. Logika wyboru przywódczych kandydatów (*spitzenkandidaten*) była kwestionowana przez wielu polityków i komentatorów, niemniej jednak raz wprowadzona w życie będzie przy najbliższych wyborach nie tylko wykorzystywana, ale także ulepszana. Rada Europejska postanowiła w czerwcu br. o podjęciu instytucjonalnej analizy implikacji tej formuły wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, ale nie oznacza to, że możliwy jest powrót do podejmowania tego rodzaju decyzji przez szefów państw i rządów.

Formuła nowej Komisji Europejskiej odzwierciedla zgłaszane od wielu lat, w tym dyskutowane w Konwencji Europejskiej, koncepcje utworzenia klastrow komisarzy i przewyższenia silosowego charakteru Komisji

Europejskiej. Innowacja w postaci powołania siedmiu wiceprzewodniczących Komisji z zestawem horyzontalnych zadań oraz bez bezpośredniego zaplecza urzędniczego w postaci nadzorowanych dyrekcji generalnych sprawdzi się jedynie wtedy, gdy w poszczególnych klastrach silne będzie przekonanie o wspólnym interesie w forsowaniu rozwiązań oraz gdy uda się skutecznie pokonać różnice poglądów. Te ostatnie, zwłaszcza w sprawach związanych z rekonstrukcją strefy euro, niewątpliwie będą bardzo silne. Tym bardziej, że pochodzący z Łotwy wiceprzewodniczący V. Dombrovskis ma zupełnie inne doświadczenie i punkt widzenia na fundamenty funkcjonowania wspólnej waluty niż komisarz do spraw monetarnych i walutowych, francuski socjalista Pierre Moscovici. Interesujące będzie, na ile Komisji Europejskiej uda się odzyskać pozycję w poszczególnych stolicach, nadzarpniętą w czasie kryzysu gospodarczego.

Ewidentnym trendem, który utrwalił się w trakcie kryzysu rosyjsko-ukraińskiego jest coraz bardziej kierownicza rola najwyższego szczebla politycznego w sprawach polityki zagranicznej. Kwestie sankcji nałożonych na Rosję są przykładem decyzji podejmowanej sukcesywnie na posiedzeniach Rady Europejskiej. Jest to częściowo efekt wagi gatunkowej nowych wyzwań w polityce zagranicznej, a w pozostałej mierze wynika z podjętej w traktacie z Lizbony decyzji o zawężeniu grona uczestników spotkań Rady Europejskiej do samych szefów państw i rządów. Tym samym ministrowie spraw zagranicznych, którzy odegrali kluczową rolę we wczesnej fazie procesu integracji, w tej chwili musieli zadowolić się rolą przygotowawczą względem decyzji politycznych podejmowanych na najwyższym szczeblu. Powstanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, jako specjalistycznej agencji z ponad 4 tys. urzędników i dyplomatów, dodatkowo pogłębiło w wielu stolicach poczucie wykluczenia z głównego nurtu wydarzeń w polityce zagranicznej. Skutecznie przed tą tendencją obroniły się jedynie największe stolice, czego najbardziej wyraźnym przykładem jest zaangażowanie Niemiec w negocjacje z Rosją dotyczące rozwiązania kryzysu rosyjsko-ukraińskiego, gdzie formułę genewską, zakładającą udział Unii Europejskiej, zastąpiono formułą berlińską, z główną rolą Niemiec i Francji.

Tendencją, do której rozwoju przyczynił się traktat z Lizbony, jest utrwalenie roli Parlamentu Europejskiego (PE) oraz poszerzenie jego wpływu na proces decyzyjny. Jednocześnie jednak nasiliły się wątpliwości co do znaczenia Parlamentu w procesie legitymizacji integracji europejskiej. W konstytucyjnym okresie rozwoju Unii Europejskiej, wzmacnianie roli Parlamentu

Europejskiego było logiczną konsekwencją wyboru *quasi*-federalnego kierunku rozwoju Unii, pożądanego przez wiele stolic, w tym przede wszystkim przez Berlin. Doświadczenia z poszerzeniem zakresu kompetencji PE przez uwspólnotowanie kolejnych obszarów, wprowadzenie jednolitej metody legislacyjnej, zrównującej pozycję Parlamentu i Rady, nie są jednak powszechnie uznawane za korzystne dla skuteczności decyzyjnej Unii. Wiele frustracji w stolicach budzi stopień zaabsorbowania Komisji Europejskiej relacjami międzyinstytucjonalnymi, w tym zwłaszcza interakcją z Parlamentem Europejskim, która w powszechnej percepcji odbywa się kosztem obniżonego respektu wobec agendy politycznej KE. Pozycja Parlamentu Europejskiego została także nadszarpięta w czasie kryzysu gospodarczo-finansowego, gdy pakiety ratunkowe dla zagrożonych gospodarek były ze zrozumiałych względów konstruowane na podstawie decyzji rządów jako dysponentów środków budżetowych.

Wreszcie, po wyborach w maju 2014 r., Parlament Europejski stracił część ze swojego wspólnotowego charakteru z uwagi na jego nową kompozycję, z istotną rolą ugrupowań kontestujących pogłębienie integracji. Aczkolwiek główne ugrupowania zachowały zdolność decyzyjną w Parlamencie, obecność szerokiego spektrum podmiotów spoza głównego nurtu będzie w pewnym stopniu konsumować dynamikę polityczną tej instytucji, angażować jej przywódców oraz wpływać na percepcję Parlamentu. Pozycji PE nie pomaga także nabierająca intensywności dyskusja o potrzebie zwiększenia kompetencji parlamentów narodowych, co nawet przy założeniu komplementarności obu ścieżek legitymizacyjnych, niewątpliwie oznacza niespełnienie oczekiwań pokładanych w Parlamencie Europejskim.

Trend dnia: hiperpolityczność

Obraz instytucjonalny Unii Europejskiej, jaki się wyłania na progu nowego cyklu 2014–2019, to dominacja państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, jako głównego wyraziciela poglądów i tygła, w którym następuje kształtowanie wspólnego mianownika w najważniejszych sprawach. Jednocześnie mamy do czynienia z postępującym upolitycznieniem procesu europejskiego, które oznacza, że dyskusje prowadzone w Brukseli oraz podejmowane tam decyzje są integralną częścią mozaiki, nie zawsze kompatybilnych i spójnych, debat narodowych. Przesłuchania kandydatów na komisarzy były przykładem pro-

cesu uważnie śledzonego w stolicach, nie tyle z punktu widzenia celów i agendy europejskiej, co ze względu na poglądy przyszłych komisarzy w sprawach, które określają dyskurs w państwach członkowskich.

Rozpoczynający się cykl instytucjonalny będzie miał najprawdopodobniej dwuetapowy przebieg. W pierwszej jego części, największe wysiłki skupione będą na konsolidacji politycznej i gospodarczej, której podstawowym elementem będą działania na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego. Do tej kategorii należy większość z inicjatyw politycznych zgłoszonych przez J.-C. Junckera w jego wystąpieniu w Parlamencie Europejskim¹⁴, w tym zwłaszcza propozycja dodatkowego strumienia inwestycji w gospodarce europejskiej rzędu 300 mld euro. Zakładając skuteczność tych działań i uzyskanie w strefie euro tendencji wzrostowej, druga część cyklu będzie poświęcona bardziej pogłębionym działaniom służącym rekonstrukcji politycznej i instytucjonalnej z możliwością zmiany traktatu. Wtedy także dojdzie najprawdopodobniej do renegotjacji warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

Oparty na tym podejściu zamysł polityczny ma szanse przynieść skutek pod trzema warunkami. Po pierwsze, przy założeniu, że jednocześnie będą podejmowane intensywne działania przeciwdziałające fragmentacji politycznej oraz gospodarczej w kluczowych sektorach, takich jak bankowość i jednolity rynek. Po drugie, gdy dojdzie do ścisłej koordynacji polityki fiskalnej, monetarnej oraz agendy reform strukturalnych – na wzór koncepcji realizowanej przez premiera Japonii Shinzo Abe, który po dwudziestu latach stagnacji zaproponował całościowy wysiłek zmierzający do odrodzenia japońskiej gospodarki. Po trzecie, niezbędne jest, aby zgłoszone dotąd flagowe projekty w postaci unii energetycznej, unii kapitałowej, czy też unii innowacyjnej zaczęły funkcjonować w sposób odzwierciedlający ich potencjał, stanowiąc korektę strony podażowej europejskiej gospodarki.

D. Tusk jako szef Rady Europejskiej znajdzie się w centrum większości z tych procesów. Z natury rzeczy jego zaangażowanie będzie większe w obszarach o formatywnym znaczeniu dla przyszłej Unii Europejskiej, a więc rekonstrukcji strefy euro czy też formułowaniu odpowiedzi na najbardziej znaczące wyzwania w polityce zagranicznej. Bez wątplenia dla sukcesu jego misji nie wystarczy rola organizatora dyskusji. W kluczowych kwestiach

¹⁴ *A New Start for Europe*, wystąpienie J.-C. Junckera w Parlamencie Europejskim, 15 lipca 2014 r., http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

dotyczących kierunku rozwoju Unii, D. Tusk będzie musiał mieć własny pogląd, a także spędzić bardzo wiele czasu, budując swoją pozycję i wiarygodność w państwach członkowskich. Sukces wielu projektów UE, takich jak partnerstwo handlowo-inwestycyjne ze Stanami Zjednoczonymi, rozstrzygnie się w procesie politycznym w stolicach państw członkowskich oraz w dialogu między unijnymi instytucjami.

W przyszłości, w sprawach związanych z polityką zagraniczną, prawdopodobny jest podział zadań między głównymi aktorami, w ramach którego J.-C. Juncker przejmie odpowiedzialność za procesy międzynarodowe mające wymiar gospodarczy, w tym negocjacje w ramach G20, G7 oraz rozmowy handlowo-inwestycyjne ze Stanami Zjednoczonymi. Z kolei D. Tusk będzie odpowiedzialny za sprawy związane z relacjami z Rosją i Ukrainą, a Federica Mogherini w pierwszej kolejności za negocjacje z Iranem oraz zaangażowanie UE w stabilizację Bliskiego Wschodu. Relacje ze strategicznymi partnerami oraz wschodzącymi potęgami będą wymagały współdziałania trójki głównych aktorów.

Unia na nowe czasy

Nowa Unia Europejska jest coraz bardziej odległa od wizji ojców założycieli, ale także lepiej dopasowana do epoki większej przejrzystości, bardziej perswazyjnego przywództwa, upolitycznienia większości procesów europejskich oraz rosnącego mariażu płaszczyzny narodowej i europejskiej. Polska była przez lata obrońcą starej Unii, z czego w ogromnym stopniu skorzystaliśmy. Doświadczenia ostatniego okresu nie pozostały jednak bez wpływu na stosunek Polski do Unii Europejskiej. Trwanie na dawnych pozycjach groziłoby rosnącą utratą znaczenia i wpływu na proces decyzyjny. Dlatego też Polska wypracowała swój własny mariaż wspólnotowości i międzyrządowości, naszą własną autorską odsłonę „metody unijnej”, o której mówiła kiedyś kanclerz Angela Merkel. Pozycja Donalda Tuska jako szefa Rady Europejskiej będzie utrzymywać ten nowy europejski instynkt polskiego rządu.

Nauka i technologia na rzecz bezpieczeństwa państwa w polskich realiach

Michał Kleiber

Poziom nauki i kompetencje technologiczne kluczowych instytucji i firm są istotnym elementem bezpieczeństwa państwa. Niezwykle ważne jest więc przemyślane skoordynowanie działalności całego krajowego sektora badań i innowacji z narodową strategią bezpieczeństwa. Szczególną rolę w ustalaniu priorytetów i finansowaniu badań naukowych w naszym kraju ma dzisiaj Unia Europejska. Dlatego specjalną uwagę należy zwrócić na politykę wspomagania naszego udziału w wiodącym programie badawczym Unii, czyli w Horyzoncie 2020. Oferuje on wiele możliwości wzmocnienia naszych instytucjonalnych kompetencji naukowo-badawczych związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, co w powiązaniu z już istniejącym, znaczącym potencjałem naszych ośrodków badawczych stanowi wielką szansę na trwałe wzmocnienie naszych zdolności w tym zakresie.

Wysokie kompetencje instytucji państwa w zakresie najnowszej wiedzy naukowej i aktualnie opracowywanych technologii (N&T) są jednym z kluczowych czynników wpływających na poziom szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Rozliczne są przykłady obszarów N&T mających fundamentalne znaczenie dla realizacji zintegrowanej narodowej strategii bezpieczeństwa, oczywiście przy założeniu zdolności do racjonalnego wykorzystania potencjału tej wiedzy w praktyce.

Wykorzystanie N&T na rzecz bezpieczeństwa dotyczyć może w zasadzie wszystkich aspektów stojących przed nami wyzwań. Na pewno pomocne może być w dyplomacji prewencyjnej, czyli poprzedzającej pojawianie się zagrożeń. N&T są oczywiście niezbywalnym elementem przygotowań do stawienia czoła już dobrze rozpoznanym aktualnym zagrożeniom. Nieodzowna jest także, a może przede wszystkim, w realizacji trwałej strategii rozwoju kraju i poprawy jego bezpieczeństwa, a więc w dalekosiężnym przewidywa-

niu globalnego polityczno-gospodarczego rozwoju i wypracowywaniu optymalnego (tj. w szczególności maksymalnie bezpiecznego) miejsca dla Polski na mapie świata. W tym kontekście zauważyć należy, że wielkim wyzwaniem stojącym przed państwem, niemożliwym do podjęcia bez szerokiego wsparcia nauki, jest nadanie prawidłowego, szerszego niż dotychczas, znaczenia terminowi „trwały rozwój”. Określenie to uwzględniać powinno nie tylko aspekty gospodarczo-ekologiczne, ale także nie mniej ważne międzynarodowe zagrożenia wynikające z narastania obszarów biedy, fundamentalizmu religijnego, braku dostępu do źródeł energii bądź wody, zagrożenia epidemiami czy lokalnych walk o władzę.

Najbardziej bezpośrednio wykorzystanie N&T na rzecz bezpieczeństwa to oczywiście merytoryczne wsparcie przy podejmowaniu bieżących decyzji dotyczących wszystkich aspektów poprawy bezpieczeństwa – od analiz socjologicznych i zaprojektowania systemu bezpiecznej komunikacji w warunkach zagrożenia, po konsekwentnie prowadzoną modernizację wyposażenia armii i służb bezpieczeństwa wewnętrznego.

Istotne znaczenie może mieć w tym kontekście udział Polski w programach badawczo-rozwojowych współfinansowanych przez Unię Europejską. Dziesięcioletnie członkostwo w Unii otworzyło nam znakomite możliwości uczestnictwa w ważnych programach wzmacniających bezpieczeństwo. Podajmy dla przykładu nazwy konkretnych inicjatyw służących szeroko rozumianej obronności, które pod ogólnym hasłem „bezpieczne społeczeństwo” finansowane będą w latach 2014–2020 w ramach unijnego programu wspierania działalności badawczo-rozwojowej pt. Horyzont 2020¹: zarządzanie kryzysowe, odporność na katastrofy naturalne, ochrona infrastruktury krytycznej, technologie komunikacyjne i ich interoperacyjność, walka z przestępczością i terroryzmem, analiza i ochrona wielkich baz danych, prywatność w cyberprzestrzeni, ochrona przejść granicznych, aspekty bezpieczeństwa w badaniach przestrzeni kosmicznej, wczesne zapobieganie konfliktom. Strategia badawczo-rozwojowa Unii po raz pierwszy uwzględnia zagadnienia bezpieczeństwa w tak szerokim zakresie. W świetle powyższych uwag, program Horyzont 2020, na realizację którego przeznaczono prawie 80 mld euro², uznać należy za wielką szansę na istotną poprawę zarówno

¹ Horyzont 2020 to największy w historii program finansowania badań naukowych i innowacji w Unii Europejskiej, <http://www.nauka.gov.pl/horyzont-2020/program-horyzont-2020.html> (dostęp: 3 listopada 2014 r.).

² *Ibidem*.

stanu bezpieczeństwa Polski w szerokim zakresie rozumienia tego terminu, jak i badawczo-rozwojowych podstaw do przyszłych działań w tym zakresie. Wielkim wyzwaniem jest jednak właściwe skoordynowanie podejmowanych, w ramach tego programu, inicjatyw z priorytetami narodowymi w zakresie bezpieczeństwa oraz angażowanie do realizacji projektów unijnych najbardziej pożądaných z punktu widzenia polskiej racji stanu, partnerów zarówno badawczych, jak i przemysłowych.

Można wymienić co najmniej kilka aktualnych zagadnień z obszaru N&T, które mają z pewnością kluczowe znaczenie dla poziomu bezpieczeństwa państw dysponujących rezultatami prowadzonych badań. Nie będzie to oczywiście systematyczny wykład na ten temat – takie bardzo potrzebne opracowanie, uwzględniające także szeroki kontekst ekonomiczny, wymagałoby znacznie poważniejszej refleksji i niemałego nakładu pracy dużego zespołu specjalistów. Wiele mówi się o konsekwencjach rozwoju społeczeństwa sieci, w którym już niebawem nie tylko każdy (no, może prawie każdy) człowiek, ale także wszystkie otaczające ludzi urządzenia, będą ze sobą w stałym kontakcie. Według wiarygodnych szacunków w 2020 r. połączonych będzie ze sobą 50 mld urządzeń (dzisiaj jest to 15 mld). W dodatku, zgodnie z przewidywaniami, w sieci funkcjonować będą komputery obdarzone sztuczną inteligencją, być może wkrótce przewyższającą ludzką, aspirujące do zarządzania wieloma obszarami otaczającego świata.

Zostawiając na boku futurologię, skądinąd bardzo w tym aspekcie interesującą, dostatecznie ciekawe i znaczące są korzyści i zagrożenia płynące z dobrze już rozpoznanych możliwości wszechobecnej elektronicznej komunikacji. W tym obszarze toczy się dzisiaj na świecie wręcz symboliczna rywalizacja. Z jednej strony, gospodarcze i społeczne korzyści, także związane z bezpieczeństwem, wynikające z rozwoju technologii teleinformatycznych, są olbrzymie i niezaprzeczalne. Z drugiej wszakże strony, zagrożenia wynikające z możliwości działań przestępczych są bardzo duże. Na świecie wydaje się dzisiaj około 80 mld dolarów na zabezpieczenia przed atakami sieciowych terrorystów, a suma ta rośnie z roku na rok w zastraszającym tempie. Przestępcy internetowi stają się coraz bardziej profesjonalni, a ich liczba rośnie. Każda nowa metoda ochrony dostępu do danych szybko staje się nieaktualna – hakerzy dysponują wiedzą tylko niewiele ustępującą wiedzy twórców najbardziej nawet zaawansowanych zabezpieczeń, a przestępstwa – z zasady wykraczające poza granice jednego państwa – są trudno wykrywalne, także ze względu na różnice w systemach prawnych poszczególnych państw.

Nie ulega wątpliwości, że wojny w cyberprzestrzeni stają się coraz bardziej realne, a ich konsekwencje mogą być często bardziej dotkliwe niż tradycyjnych konfliktów. Trzeba przy tym pamiętać, że bezpieczeństwo informacyjne obejmuje także problemy handlu informacjami, manipulacji społecznych na wielką skalę czy budowy nieformalnych stref wpływów. Istotne są także konsekwencje coraz powszechniejszych i coraz bardziej subtelnych analiz wielkich zbiorów danych (*Big data*), dostarczających informacji nieznanych nawet u siebie. Mówiąc o teleinformatyce, nie sposób pominąć niezwykłych wyzwań badawczych związanych z opracowaniem niezbędnych dzisiaj systemów zabezpieczenia kryptograficznego oraz metod modelowania i symulacji komputerowej różnorodnych działań na potrzeby szkolenia w sytuacjach hipotetycznych konfliktów i wspomagania decyzji w czasie realnych konfliktów. Istotna jest także potrzeba posiadania przez państwo homogenicznego systemu telekomunikacyjnego umożliwiającego skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w sytuacjach kryzysowych. Potrzebę dostępu do własnych, w pełni kontrolowanych sieci (wraz z przypisanym im państwowym operatorem) wymuszają coraz częstsze cyberataki na instytucje publiczne, mogące powodować nieodwracalne szkody dla bezpieczeństwa państwa. Najlepszą, w istocie jedyną, drogą postępowania w tej sytuacji wydaje się wyposażanie w najnowszą wiedzę własnych specjalistów w sposób „wyprzedzający” możliwości destrukcyjne potencjalnego przeciwnika. Czyli kształcenie specjalistów na podstawie absolutnie najnowszych rezultatów badań i sprawne wykorzystywanie tej wiedzy w zarządzaniu systemami o krytycznym znaczeniu dla państwa. Potrzebny wydaje się być także jednolity dokument – na wzór istniejących np. w USA czy, od niedawna, w Rosji – przedstawiający czytelną wizję ochrony narodowych interesów w kontekście szans i zagrożeń generowanych przez cyberprzestrzeń.

Nie mniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa wydają się coraz bardziej autonomiczne roboty, wyposażane w stale doskonalone wersje komputerowej inteligencji. Jest rzeczą znaną, że rozwój robotyki tego typu jest w dużej mierze domeną wojskowych laboratoriów. Prawie codziennie mówi się o coraz powszechniejszym militarnym wykorzystywaniu dronów, typowych przedstawicieli tej klasy robotów. Wyzwania związane z produkcją własnych dronów i obroną przed nieprzyjacielskimi bezzałogowcami to nie tylko problem techniczny. Niebawem z pewnością nieuniknione będą sytuacje, w których autonomiczny dron postawiony zostanie wobec nieprzewidzianej wcześniej przez człowieka decyzji, typu „dać się zniszczyć czy

zabić wroga-człowieka”. Albo wobec pytania – czy biorący udział w militarnej akcji dron powinien zniszczyć budynek, w którym odkrył obecność materialnego celu swej misji, jeśli zaobserwował ukrywających się w tym domu cywilów? Niełatwo się z tym pogodzić, ale wkrótce będzie trzeba wyposażać roboty w zdolność do moralnej oceny sytuacji. Czy politycy, wspomagani przez prawników, powinni już zacząć myśleć o regułach etyki rządzącej autonomicznymi robotami? Ciekawostką może być, że trzy takie zasady zaproponował już przeszło 70 lat temu znany pisarz science-fiction Isaac Asimov (chronić ludzi, wypełniać rozkazy, nie dać się zniszczyć – w tej kolejności ważności), ale są one oczywiście zbyt naiwne, aby próbować je zaadoptować w obecnej sytuacji. Dzisiaj mamy np. ewidentny kłopot ze wskazaniem winnego w przypadku omyłkowego zniszczenia przez bezzałogowca celu. Nie wiemy także jak zdefiniować owe wbudowywane w drona nakazy etyczne, aby odpowiadały one przekonaniom przynajmniej większości osób. Te przykłady pokazują, jak potrzebna jest współpraca polityków, inżynierów i etyków.

Poznawczo fascynujące, aktywnie rozwijane w czołowych – głównie amerykańskich laboratoriach, ale potencjalnie skrajnie niebezpieczne zastosowania, obiecuje obszar nauki zwany biologią syntetyczną, polegający na wykorzystaniu metod inżynierii w biologii. Oznacza to w uproszczeniu sztuczną syntezę na różnych poziomach złożonych systemów biologicznych, nie istniejących dotychczas w przyrodzie – na poziomie indywidualnych molekuł, komórek, tkanek czy wręcz całych organizmów. Przewidywany potencjał badań tego typu jest olbrzymi – od zaprojektowania mikroorganizmów zdolnych do produkcji ważnych składników leków po specjalnie tworzone molekularne urządzenia zdolne do wykrywania i terapii wewnętrznych schorzeń w organizmie. Olbrzymi jest także potencjał syntetycznej biologii w chemii czy bioenergetyce. Jest jednak oczywiste, że ewentualne korzyści płynące z takich badań są związane nierozłącznie z poważnym ryzykiem. Modyfikacje genetyczne, będące sednem tej idei, mogą bowiem stać się – celowo bądź przypadkowo – wielkim zagrożeniem dla ludzkiego zdrowia bądź środowiska naturalnego. Minimalizacja takiego ryzyka (podobnie jak z innymi zaawansowanymi technologiami, nigdy nie jest możliwa jego całkowita eliminacja) wymaga bardzo przemyślanej strategii zabezpieczeń i uregulowań. Podobnie jak w przypadku wirusów komputerowych, poza niebezpieczeństwem pochodzącym ze strony zorganizowanej przestępczości czy wręcz krajów zainteresowanych stworzeniem biologicznej broni, trzeba

mieć na uwadze także indywidualnych przestępców, często nieświadomych ostatecznych konsekwencji swojego działania. Należy także zauważyć, że tworzenie nowych form życia stawia przed nami niespotykane dotychczas wyzwania etyczne, które byłyby przestrzegane zapewne w restrykcyjnej formie w cywilizacji zachodniej, mogą nie mieć żadnego znaczenia gdzie indziej – aktualny przykład z genetycznie zmodyfikowanymi uprawami jasno wskazuje wagę tego problemu.

Niezwykle istotną rolę w rozwoju N&T odgrywa dzisiaj fotonika (niekiedy utożsamiana z optoelektroniką, która jest pojęciem nieco węższym) będąca interdyscyplinarnym obszarem badań i wdrożeń, łączącym osiągnięcia optyki, elektroniki i informatyki. Jej celem jest opracowywanie szerokiej gamy technik i urządzeń wykorzystujących promieniowanie elektromagnetyczne, w tym urządzeń do rejestrowania, przenoszenia i przetwarzania informacji oraz konstruowanie rozlicznych aparatów pomiarowych. Możliwości zastosowania osiągnięć fotoniki do celów zagrażających bezpieczeństwu – lub to bezpieczeństwo poprawiających – wydają się nieograniczone. Już dzisiaj wykorzystywać można na polu walki urządzenia skutecznie niszczące elektroniczne oprzyrządowanie armii przeciwnika. Walka przy użyciu broni elektromagnetycznej tego typu, wprawdzie mniej śmiertelna, może jednak przy dzisiejszym nasyceniu sprzętu zaawansowaną elektroniką wyrządzić przeciwnikowi straty przesądzające o wyniku konfliktu. Coraz większe znaczenie dla bezpieczeństwa, szczególnie w obszarze detekcji materiałów niebezpiecznych, będzie miała nowa, przełomowa technologia bazująca na wykorzystaniu promieniowania terahercowego³. Trudno także przecenić znaczenie militarne współczesnych, coraz doskonalszych radarów (Polska ma w tym zakresie wielki, dobrze udokumentowany potencjał), różnorodnych technik laserowych czy sensorów zagrożeń chemicznych i biologicznych. Trudno wyobrazić sobie potencjał realnego wykorzystania na rzecz bezpieczeństwa takich osiągnięć bez gruntownej, najbardziej aktualnej wiedzy na ten temat i zdolności do jej efektywnego wdrażania.

³ Promieniowanie terahercowe, inaczej promieniowanie elektromagnetyczne w zakresie dalekiej podczerwieni jest wykorzystywane, poza badaniami naukowymi, w diagnostyce medycznej, analizie zanieczyszczeń środowiska i systemach bezpieczeństwa, do detekcji ukrytej broni, czy kontroli zawartości podejrzanych przesyłek, <http://info.ifpan.edu.pl/press/news/13/05/IFPAN130513.html> (dostęp: 3 listopada 2014 r.).

Dynamicznie rozwijają się badania w zakresie nowych materiałów, mających znacznie lepsze własności termomechaniczne, w tym znacznie obniżoną wrażliwość na działanie czynników zewnętrznych, co czyni je niezwykle przydatnymi w projektowaniu nowych generacji techniki obronnej. Projektowanie nowych materiałów o z góry zadanych własnościach na poziomie atomowym, czyli nanotechnologia, może w przyszłości całkowicie zmienić dzisiejsze myślenie o przydatności obecnie używanych materiałów we wszystkich dziedzinach życia.

Kolejnym przykładem technologii będącej w toku rewolucyjnych zmian są możliwości tzw. trójwymiarowego drukowania. W ramach tej technologii sterowane komputerowo urządzenie tworzy z odpowiedniego materiału, warstwa po warstwie, produkowany przedmiot, aż do uzyskania zadanego przestrzennego kształtu. Drukarki 3D to dzisiaj łatwo dostępne urządzenia o wprost nieograniczonych perspektywach zastosowań, niestety także np. do produkcji broni. Na razie USA wykorzystują je jako przenośne zakłady rusznikarskie, ale trudno przewidzieć czy w przyszłości ta technologia nie dostanie się w niepowołane ręce.

Rosnące znaczenie mają badania Ziemi oraz eksploracja przestrzeni kosmicznej. Te pierwsze przede wszystkim wzrastają ze względu na dzisiejszą wagę rozpoznawania i dostępu do bogactw naturalnych, w tym do pierwotnych nośników energii, co w decydujący sposób determinuje zachowania wielu państw. Militaryny potencjał badań przestrzeni kosmicznej jest zaś dość powszechnie znany, a w ostatnich latach systematycznie rośnie. Specjalne systemy komunikacji satelitarnej pozwalają m.in. na pełną wizualizację pola walki w czasie rzeczywistym, dostarczając na ekranie wmontowanym np. w hełm żołnierza dokładną informację o zachowaniu wroga. Systemy nawigacji satelitarnej, znane w ograniczonej wersji z szerokich zastosowań cywilnych, mają kluczowe znaczenie także dla bezpieczeństwa kraju. Niezwykle ważne są również zdolności wywiadowcze z orbity okołoziemskiej, zarówno ze względu na coraz bardziej wydajne obrazowanie o wysokiej rozdzielczości, jak i na możliwości wykrywania aktywności elektromagnetycznej środków komunikacji i radarów niemożliwych do monitorowania przez czujniki naziemne. Istotne jest, że Polska podjęła niedawno decyzję o przystąpieniu do Europejskiej Agencji Kosmicznej, co zapewniło jej uczestnictwo w badaniach wymagających najwyższych kompetencji naukowych i dostęp do najnowszych osiągnięć technologicznych w tym zakresie.

Powyższy, wrywkowy przegląd przykładowych wyzwań badawczo-innowacyjnych nie był dobrany przypadkowo. Ilustruje on bowiem znaczenie dla narodowego bezpieczeństwa posiadanego *know-how* w zakresie wybranych głównych technologii uznawanych dzisiaj za kluczowe, tj. takich, których znajomość przesądza o rozwoju całego zaplecza badawczego budującego merytoryczne kompetencje państwa. Technologie o takim znaczeniu to z pewnością teleinformatyka wraz z mikroelektroniką, fotonika, robotyka, biotechnologia, materiałoznawstwo wraz z nanotechnologią i zaawansowane metody produkcji – wszystkie rozumiane jako dziedziny główne, łączące cały zespół zintegrowanych z nimi obszarów badawczych. Dodać do tego trzeba pewien nowoczesny (tj. uwzględniający np. dane z cyberprzestrzeni) typ stosowanych nauk społecznych, integrujący wiedzę pochodzącą z różnorodnych obszarów badawczych, w tym wiedzę o zachowaniu jednostek i grup społecznych w sytuacjach odbieranych przez nie jako zagrożenie. Ważnym środkiem rozwiązywania narastających konfliktów jest dyplomacja prewencyjna, pociągająca za sobą relatywnie najmniejsze koszty przeciwdziałania zagrożeniom. Kluczową do tego analizę głównych czynników generujących potencjalne konflikty dostarczać powinni eksperci właśnie z zakresu nauk społecznych, zgrupowani w specjalnie powołanym zespole i wspomagani współczesnymi osiągnięciami teleinformatyki. Istnieje wiele dowodów z ostatnich lat, że analizy tego typu pomogły zidentyfikować naturę wielu powstających zagrożeń, choć niestety nie zawsze ta wiedza była skutecznie wykorzystywana przez władze zagrożonych państw.

Powyższe uwagi byłyby z pewnością niekompletne gdyby pominąć w nich element gruntownie zmieniający percepcję narodowego bezpieczeństwa, jakim niewątpliwie było przystąpienie Polski 15 lat temu do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Związana z tym modyfikacja polskich zadań obronnych nie ominęła oczywiście sposobu postrzegania zagadnień N&T, tym razem w silnym kontekście międzynarodowego partnerstwa. Obecność w NATO, dając wysokie poczucie bezpieczeństwa, wprowadziła jednocześnie Polskę w obszar polityki globalnej, stawiając ją przed zupełnie nowymi wyzwaniami modernizacyjnymi. Wynikają one w szczególności z potrzeby dostosowywania zdolności obronnych do oczekiwań sojuszników z jednej strony, a z drugiej konsekwencjami obecności w NATO państw o olbrzymim i sprawdzonym w praktyce potencjale technologicznym. Niezbędny, jak wskazano powyżej, rozwój różnych gałęzi nauki i przemysłu w celu poprawy bezpieczeństwa, stanął przed dodatkowym wyzwaniem – znalezienia

obszarów N&T, w których Polska jest w stanie skutecznie współpracować, ale także partnersko konkurować z państwami mającymi bardzo zaawansowany przemysł obronny. Typowe dla dzisiejszych czasów wojny hybrydowe prowadzone są z wykorzystaniem, obok regularnego wojska, ataków cybernetycznych, sankcji, różnorodnych form propagandy czy wyrachowanych działań psychologicznych. Wszystko to dzieje się często w zupełnie odmiennych od polskich warunkach kulturowych, w tym także w rejonach świata, charakteryzujących się całkowicie różnym systemem wartości i innym rozumieniem globalnego porządku świata. Obrona przed takimi formami agresji wykracza daleko poza problematykę wojskową i wymaga od państw Sojuszu właściwie skoordynowanej reakcji politycznej wspieranej głęboką wiedzą naukową.

Na tle tego pobieżnego przeglądu zagrożeń pojawia się oczywiście pytanie o polskie możliwości opracowywania bazujących na najnowszej wiedzy konkurencyjnych rozwiązań technologicznych i ich innowacyjnego wdrażania w różnych sektorach gospodarki, również wszędzie tam, gdzie może być zagrożone bezpieczeństwo obywateli i państwa. Zacząć trzeba od ogólnej uwagi, że niezwykle istotnym – a zdaniem niektórych nawet kluczowym – elementem strategii poprawy bezpieczeństwa jest w pierwszym rzędzie odczytanie na nowo znaczenia działań opisywanych w literaturze terminem *dual use*⁴ (podwójnego zastosowania). Tradycyjnie termin ten wyraża przestrożę przed przedostawaniem się w niepowołane ręce rezultatów potencjalnie wrażliwych badań prowadzonych w instytucjach cywilnych – chodziło oczywiście o zabezpieczenie się przed zbrodniczym użyciem broni jądrowej, biologicznej bądź chemicznej. Dzisiaj problem badań o podwójnym zastosowaniu należy rozumieć znacznie szerzej. Przy trwałym, niejako naturalnym niedoborze środków potrzebnych do wzmacniania wszystkich elementów składających się na poprawę bezpieczeństwa państwa, jedyną racjonalną drogą postępowania wydaje się lepsze ukierunkowanie na ten cel badań prowadzonych w instytucjach nominalnie nie związanych w żaden sposób z obronnością państwa. Innymi słowy, wiele prac badawczych prowadzonych w instytucjach cywilnych powinno już w zamyśle być przeznaczonych do ewentualnego wykorzystania na rzecz bezpieczeństwa przez wyspecjalizowane instytucje z tego sektora, podczas gdy – na zasadzie wzajemności

⁴ A. Górski, *Udział Polskiej Akademii Nauk w krajowych i międzynarodowych inicjatywach związanych z problematyką dual use*, Nauka 4/2010, http://www.pan.poznan.pl/nauki/N_410_06_Gorski.pdf (dostęp: 3 listopada 2014 r.).

– wiele z prac prowadzonych przez te ostatnie instytucje powinno być lepiej niż dzisiaj wykorzystywanych w innych sektorach gospodarki (oczywiście jeśli dopuszczałaby to klauzula niejawności). Przenosząc to na grunt rozwiązań strategicznych, oznaczałoby to głęboką koordynację potrzeb związanych z bezpieczeństwem kraju z priorytetami badawczymi realizowanymi w ramach polityki naukowej państwa. Należy pamiętać, że synergia pochodząca z dobrze skoordynowanej polityki innowacyjnego rozwoju gospodarki państwa jest kluczem do zapewnienia trwałego bezpieczeństwa – tylko przy dobrze rozwijającej się gospodarce możliwe są odpowiednie, systematyczne wydatki na obronę kraju i ład wewnętrzny, ponoszone zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem sektorów gospodarki cywilnej.

Co więcej, nawet sięganie po zagraniczne rozwiązania technologiczne wymaga dzisiaj olbrzymich kompetencji merytorycznych, a bez wątpienia w przyszłości będzie to stawiać jeszcze większe wymagania. Wybór technologii choćby zbliżonych do optymalnych, w obecnych warunkach bez głębokiej eksperckiej wiedzy jest po prostu niemożliwy i skazywałby na liczne rozczarowania przy zakupie nawet pozornie najprostszycy licencji bądź gotowego sprzętu. Trzeba jednak wprost przyznać, że Polska dzisiaj nie jest państwem należącym do światowych czy choćby europejskich liderów technologicznych. Z różnych powodów w ciągu 25 lat od rozpoczęcia transformacji polityczno-gospodarczej relatywnie niska polska innowacyjność nie hamowała w istotny sposób bieżącego rozwoju. Przyczyniły się do tego niejako naturalne przewagi konkurencyjne, które Polska posiadała w tym okresie – entuzjazm ludzi, zainteresowanie świata sprzyjające napływowi zagranicznych inwestycji, otwierające się globalne rynki, stosunkowo dobrze przygotowane kadry specjalistów zdolnych do realizacji zadań zleczanych przez nowych właścicieli zakładów przemysłowych oraz niskie koszty pracy.

Te silne strony polskiej gospodarki są dzisiaj na wyczerpaniu bądź już w ogóle przestały mieć znaczenie. Niestety, zaniedbuje się rzetelną dyskusję o warunkach niezbędnych do dalszego stabilnego rozwoju. Mitem jest, że napływ środków zewnętrznych (tj. unijnych) może doprowadzić do trwałej poprawy konkurencyjności gospodarki i wzmocnić polskie bezpieczeństwo – ekonomiczne, socjalne, ochronne i militarne. Najnowsza historia polityczna przeczy temu jednoznacznie. Oczywiście dobrze, że Polska ma dzisiaj nieograniczany ideologicznie dostęp do *know-how* świata zachodniego. Jednak wiara, że wraz z dostępem do środków unijnych zasadniczo odmieni

się polska gospodarka i trwale zwiększy szeroko rozumiane bezpieczeństwo jest iluzoryczna. O to Polacy muszą przede wszystkim zadbać sami.

Jakie są przeszkody na tej drodze? Przede wszystkim potrzebna jest polityka państwa wyzwalająca długofalowy potencjał nowych ludzkich aktywności, u podstaw której leży – używając zapewne nadużywanego, ale trafnego terminu – zdolność państwa do zarządzania zmianą. W tym zakresie od wielu lat wyraźnie widoczny jest deficyt polskiej polityki. Niekwestionowanym celem Polski jest przejście od gospodarki charakteryzującej się niską produktywnością i niskimi kosztami (w tym niskimi wynagrodzeniami) do gospodarki zorientowanej na jakość, generującej znaczącą wartość dodaną. Ważnym elementem oczekiwanych zmian byłoby istotne wzmocnienie przez administrację centralną koordynacji działań na rzecz innowacyjnego rozwoju gospodarczego, co w dzisiejszych warunkach służyłoby docelowo także poprawie wszystkich aspektów bezpieczeństwa państwa. Niezbędne do tego jest bardziej efektywne wykorzystywanie posiadanych przez administrację instrumentów wsparcia, obejmujących finansowanie badań i rozwoju, przedsięwzięć o zwiększonym (w indywidualnych przypadkach, ale niestatystycznie) ryzyku sukcesu, gwarantowanie funkcjonowania praw własności intelektualnej, tworzenie klastrów łączących różne instytucje danego sektora oraz wprowadzenie proinnowacyjnych zmian w kluczowych ustawach (zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne i offset). Pośrednie wsparcie finansowe dla innowacyjnych przedsiębiorców, np. udogodnienia fiskalne, jest ważne, ale dalekie od gwarancji sukcesu. Biznesowe decyzje inwestycyjne podejmowane są bowiem raczej na podstawie szerokiego rozpoznania dostępnego rynku, a nie tylko na podstawie kosztów. Taki potencjał wydobywany musi być przy wsparciu bezpośrednich, długoterminowych inwestycji państwa w dobrze przemyślane obszary tworzące całe łańcuchy wartości dodanej, inwestycji zbyt kosztownych i ryzykownych dla sektora prywatnego. Informatyzacja państwa jest ważnym przykładem takich działań. Z pewnością innowacyjność niektórych sektorów polskiej gospodarki rośnie, ale wiarygodne dane statystyczne są w tym względzie bezlitosne – punkt wyjścia był trudny, a postęp dokonuje się często wolniej niż w wielu innych państwach. Niektóre informacje są wręcz alarmujące – spadają nakłady firm na badania, zmniejsza się odsetek przedsiębiorstw deklarujących choćby intencje zaangażowania się w jakąkolwiek działalność innowacyjną, dramatycznie na tle innych krajów wygląda ocena wykorzystywania własnego, skądinąd znaczącego potencjału innowacyjnego. W tej

sytuacji do rangi symbolicznej wręcz słabości polskiej polityki rozwojowej urasta obowiązująca ulga podatkowa dla firm na zakup nowych, ale wyłącznie zagranicznych (!) technologii. Podkreślić należy raz jeszcze – skumulowana we właściwych instytucjach głęboka, własna wiedza naukowa i autonomiczne kompetencje technologiczne są istotnym elementem polskiego bezpieczeństwa w jego różnorodnych aspektach. To przekonanie powinno stale towarzyszyć myśleniu o przyszłości Polski.

Oczywiście z satysfakcją należy odnotować podjęte już działania. W ramach obecnie finansowanych projektów badawczo-rozwojowych powstają na przykład w Polsce radary, drony, broń pancerna nowej generacji czy zintegrowany system osobistego wyposażenia żołnierzy. W ostatnich trzech latach wydano na takie działania ponad miliard złotych, a towarzyszą temu obietnice zwiększenia w tych działaniach udziału polskiego innowacyjnego przemysłu.

Wnioski

Jakie szczegółowe wnioski i rekomendacje wypływają z powyższych uwag? Polsce potrzebne jest:

- uznanie na najwyższym politycznym poziomie, że dobrobyt i bezpieczeństwo narodów są dzisiaj silnie skorelowane z wiedzą skumulowaną w umysłach obywateli i *know-how* będącego w posiadaniu kluczowych instytucji i firm;
- przemyślane skoordynowanie działalności całego sektora badań i innowacji z narodową strategią bezpieczeństwa i utrzymywania porządku publicznego, czego konsekwencją byłoby efektywne uwzględnienie potrzeb bezpieczeństwa w krajowym systemie finansowania nauki. Do powodzenia takiej strategii niezbędne byłoby jednak zasadnicze zwiększenie środków na badania i rozwój, przynajmniej do poziomu porównywalnego z wydatkami na obronność, tj. do około 2 proc. PKB – taki parytet wydatków jest zresztą typowy dla większości krajów rozwiniętych;
- wprowadzenie przy alokowaniu środków na wzmocnienie sektora ochronnego i obronnego priorytetu dla polskich instytucji badawczych w zakresie innowacyjnych prac mających zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie długookresowe konsekwencje dla poprawy

szeroko rozumianego, trwałego poziomu bezpieczeństwa państwa i obywateli. W planowanych na najbliższe lata rozległych działaniach na rzecz modernizacji sił zbrojnych takich możliwości jest bardzo dużo, choć faktycznie nie wszystkie dotychczasowe doświadczenia były w tym zakresie zachęcające. Strategiczne wyzwania są więc olbrzymie, także dlatego, że czekające wielkie programy modernizacyjne (system obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, śmigłowce, okręty podwodne) sprzyjać będą raczej decyzjom o zakupie *know-how* za granicą, niż o angażowaniu polskich badaczy i firm. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie, jakie inne państwa przywiązują do rozwoju własnych koncernów zbrojeniowych oraz długofalowe wymogi polskiego bezpieczeństwa, nie należy wahać się z podobnymi własnymi rozwiązaniami.

- prowadzenie zdecydowanych działań popularyzujących znaczenie siły krajowego sektora N&T dla rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego oraz poprawy zdolności obronnych kraju i utrzymywania ładu publicznego. W ramach takiej akcji odwoływać należy się do kluczowych wyzwań, wśród których jedno z czołowych miejsc zajmuje właśnie bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny.

Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014

Paweł Kowal

Gdy dla każdego z państw Unii Europejskiej termin „polityka wschodnia” znaczy co innego, trudno o wspólne działanie, z drugiej strony jest jasne, że zjednoczona Europa jakąś politykę na Wschodzie prowadzić musi. Dopiero z perspektywy czasu widać, jak trudne było pogodzenie wszystkich europejskich racji w ramach Partnerstwa Wschodniego w 2008 r. Problem w tym, że to co było możliwe do osiągnięcia w jego ramach już osiągnięto. Najważniejszym celem okazały się podstawy prawne, które tworzą platformę do współpracy z europejskimi sąsiadami Unii – umowy stowarzyszeniowe i handlowe. Ponieważ początkowo błędnie oceniono rolę Rosji, inne kierunki Partnerstwa nie są obecnie możliwe do realizacji. Pewna epoka polityki wschodniej UE kończy się i nie ominie nas dyskusja o Partnerstwie Wschodnim nowej generacji, powiedzmy „2.0”.

Rok 2004 to data zarówno największego w historii Unii Europejskiej rozszerzenia, jak i ustalenia zasad polityki sąsiedztwa w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). To także rok stanowiący swego rodzaju pomost czasowy między rewolucją róż w Gruzji (2003–2004) a rewolucją pomarańczową na Ukrainie (2004–2005). Doświadczenie obu tych ludowych rewolucji miało duże znaczenie dla kształtowania się polityki wschodniej Unii Europejskiej. Zdecydowało o tym kilka czynników. Ze względu na przekazy medialne, znacznie szerzej oddziaływały one na opinię publiczną w Unii niż poprzednie ważne wydarzenia w historii wspomnianych byłych republik radzieckich. Poważne znaczenie dla odbioru tych wydarzeń na kontynencie miał też fakt, że zbiegły się z zakończeniem negocjacji i wejściem do UE nowych państw. Środkowoeuropejscy członkowie Unii stanowili dodatkowe medium przenoszące polityczny komunikat ze Wschodu kontynentu do politycznych ośrodków Unii Europejskiej – chociażby do Parlamentu Europejskiego.

Nie bez znaczenia była też sama wymowa obu tych protestów: dotyczyły one postulatu przeprowadzenia uczciwych wyborów – w Gruzji parlamentarnych, a na Ukrainie prezydenckich. Oczekiwania protestujących dotyczyły nie tylko kwestii wewnątrzpolitycznych czy ekonomicznych, ważnym ich elementem był przekaz europejski: oczekiwanie, że mniej lub bardziej precyzyjnie rozumiany proces integracji europejskiej może stać się źródłem reform w tych krajach, elementem zewnętrznego „przymuszenia” elit politycznych w Kijowie i Tbilisi do skutecznej walki z korupcją, przeprowadzenia reform ustrojowych itp. Kluczowy jest fakt, że w obu przypadkach, w wyniku pokojowych protestów, uformowały się rządy o programie składającym się z takich komponentów jak: postulat głębokiej zmiany społecznej, walka z korupcją i systemem oligarchicznym oraz demokratyzacja.

Elementem napędzającym formowanie się polityki Unii skierowanej na Wschód były ambicje wpływowych południowych członków UE, aby zbudować systemowe podejście Brukseli do południowych sąsiadów UE, z którymi łączyło je szereg więzów historycznych, gospodarczych i in. W momencie rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, oczywiste było, że nowymi politycznymi projektami sąsiedztwa muszą zostać objęci także nowi sąsiedzi na wschodzie Unii. Ważne było też wzrastające w pierwszej połowie poprzedniej dekady przekonanie, że Unia Europejska powinna budować wspólną politykę zagraniczną. Przypomnijmy, że 29 października 2004 r. został podpisany w Rzymie traktat konstytucyjny, śmiały dokument, który co prawda nie wszedł w życie, ale co ważne dla naszych rozważań – budował taki instytucjonalny kształt Unii, którego oczywistą konsekwencją była konieczność dalszej integracji polityki zewnętrznej Unii, zwanej zresztą w podpisanym dokumencie zagraniczną. W art. 28 traktat ustanawiał ministra spraw zagranicznych UE¹. Nie sposób oddzielić tworzenia polityki sąsiedztwa od panującej wówczas w instytucjach Unii atmosfery sprzyjającej pogłębianiu integracji. Jeśli zaś tak, to wśród naturalnych adresatów takiej polityki musiały w pierwszym rzędzie znajdować się państwa znajdujące się w najbliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej.

Podsumowując, u źródeł kształtowania się polityki UE wobec wschodnich sąsiadów leżało rozszerzenie z 2004 r., zmiany polityczne w Gruzji i na Ukrainie, ambicje południowych członków UE dotyczące rozwijania

¹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL> (dostęp: 5 października 2014 r.).

wspólnej polityki wobec sąsiadów UE z południowego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz ambicje pogłębiania integracji, także w kierunku tworzenia wspólnej polityki zagranicznej.

Rozumienie Wschodu

Wschód nie jest w tradycji polityki europejskiej tylko kategorią geograficzną. W związku z rozszerzeniem UE w 2004 r. zmieniło się rozumienie Wschodu z punktu widzenia unijnych instytucji. Przed 1989 r. dla wspólnotowych instytucji europejskich politycznym Wschodem były środkowoeuropejskie państwa Układu Warszawskiego oraz ZSRR – takie podejście było konsekwencją zimnej wojny i funkcjonowania żelaznej kurtyny. Zazwyczaj było to podejście, w którym klucz do polityki wobec Wschodu stanowiły relacje z Rosją i przez Rosję z poszczególnymi republikami radzieckimi a nawet państwami satelickimi. Był to swego rodzaju układ gwiazdzisty relacji ze Wschodem *via* Rosja, od którego nie było wielu wyjątków. Po 1989 r. dla EWG, a potem Unii Europejskiej, Wschodem były państwa środkowoeuropejskie – początkowo jako część rozpadającej się sfery wpływów ZSRR, a po przemianach 1989–1991 jako wschodni sąsiedzi w procesie szybkiej integracji. Główna zmiana polegała na tym, że relacje z nowymi państwami akcesyjnymi ze środkowej Europy nie były już, w tak wielkim stopniu jak dotąd, uwarunkowane kontaktami politycznymi z Rosją. Jednakże odchodzenie od woli wpływania przez władze na Kremlu na decyzje rządów w niedawnej przeszłości podporządkowanych Rosji państw komunistycznych także było procesem. Jego początkiem była rezygnacja M. Gorbaczowa z doktryny Breżniewa w latach 1985–1987. Polska, co warto przypomnieć, nawiązała polityczne relacje z EWG już w 1988 r. Należy podkreślić, że próby przynajmniej ograniczonego moderowania przez Rosję procesów integrowania się państw dawnej strefy wpływów ZSRR z Zachodem w zasadzie nigdy nie ustały.

W przypadku państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR ta zmiana w podejściu była jeszcze mniej oczywista. Rosja pilnowała, aby wszelkie procesy integracyjne tych państw z zachodnimi strukturami, jeśli w ogóle, odbywały się za jej wyraźnym przyzwoleniem. Z czasem ukształtowało się podejście, że Rosja w przypadku umów stowarzyszeniowych krajów dawnego ZSRR z UE (wyjąwszy Litwę, Łotwę i Estonię, które w składzie ZSRR

były najkrócej) powinna być swego rodzaju trzecią stroną. W 2004 r. Unia Europejska rozszerzyła się o 10 nowych państw: Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Dotychczasowy Wschód, z dnia na dzień stał się częścią Unii – w związku z tym należało podjąć wyzwanie ustalenia co dla UE w nowym kształcie jest Wschodem. Należy podkreślić, że w tradycji poszczególnych krajów unijnych rozumienie „polityki wschodniej” było inne niż w tradycji polskiej, bowiem od 2004 r. Polska nie jest już przedmiotem takiej czy innej europejskiej polityki wschodniej, ale współredaktorem polityki zewnętrznej Wspólnoty, w tym oczywiście polityki wschodniej. Sprawa ta ma znaczenie znacznie szersze niż tylko jako zagadnienie terminologiczne, przekłada się bowiem na sposób definiowania interesów poszczególnych członków Unii – co będzie ewidentne kilka lat później – już w procesie formułowania programu Partnerstwa Wschodniego (PW). W tradycji niemieckiej terminem *Ostpolitik* określano politykę wobec ZSRR i jego krajów satelickich – z uwzględnieniem jednak podstawowej zasady, że relacje z zależnymi od Rosji państwami regionu odbywają się przez Rosję i z jej przyzwoleniem, czyli zgodnie z zasadą *Russia first*. Także polityka wschodnia Francji jest rozumiana przede wszystkim jako stosunki francusko-rosyjskie i dopiero w ich ramach – z innymi krajami regionu.

Polskie rozumienie polityki wschodniej było i pozostaje inne – ta kwestia stała się pierwszym polskim udziałem we wspólnej polityce wschodniej UE. Nie ma tutaj miejsca na omawianie tego, jak kategoria polskiej polityki wschodniej zmieniała się w kontekście historycznym, warto jednak zrekonstruować, jak wyglądała ona po 1989 r., zwłaszcza po 2004 r., kiedy zaszła zmiana polegająca na tym, że państwa bałtyckie, tylko początkowo po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, były traktowane jako część Wschodu. Zaczęło to ulegać zmianie już w połowie lat 90., a po rozszerzeniu UE w 2004 r. musiało się już zmienić definitywnie. W polskim rozumieniu polityki wschodniej, ukształtowanej pod wpływem poglądów „Kultury”, podstawowym partnerem na Wschodzie były państwa graniczące z Polską a historycznie wchodzące w skład Rzeczypospolitej jako państwa federacyjnego. Oddzielne miejsce w rozumieniu polityki wschodniej w Warszawie zajmowała i zajmuje Rosja. Niejako w drugim kręgu zainteresowania polskiej polityki wschodniej znajdują się państwa Kaukazu Południowego i Azji Środkowej.

Względy historyczne, motywowane wspólnym doświadczeniem komunizmu, pozwalały potraktować jako część polskiej polityki wschodniej

również region Bałkanów – dotyczyło to jednak bardziej okresu bezpośrednio po 1989 r. Podejście to, pod wpływem oddalania się znaczenia wspólnego doświadczenia totalitaryzmu oraz zaawansowanych procesów integracyjnych z UE kilku państw bałkańskich, po 2004 r. nie utrzymało się długo.

Swoją drogą, po akcesji do UE zmieniło się także znaczenie w polskiej polityce wschodniej Gruzji i Azerbejdżanu. W przypadku pierwszego z tych państw, kluczowe były reformy podjęte w Gruzji po 2004 r., renesans zainteresowania Gruzją w Polsce w latach 2006–2008 oraz aktywny udział tego kraju w unijnym programie Partnerstwa Wschodniego po 2008 r. W ten sposób Gruzja doszła, w optyce polskiej polityki wschodniej, do podobnego znaczenia jak państwa graniczące z Polską na Wschodzie. Aktywizacja polskiej polityki wschodniej w relacjach z Azerbejdżanem oparta była na wspólnych planach energetycznych, w tym szczególnie projekty budowy infrastruktury do transportu surowców energetycznych, i była mniej trwała. Warto jeszcze zwrócić uwagę na wzrost znaczenia w polskiej polityce wschodniej Mołdawii, który związany był po 2007 r. z poszerzeniem UE o Rumunię, ale przede wszystkim ze zmianami politycznymi w Kiszyniowie i aktywizacją Mołdawii w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Rusocentryzm i optymistyczny determinizm

U progu kształtowania się polityki Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów jednym z najważniejszych elementów różnicujących podejście do polityki wschodniej i jej rozumienie były tradycje poszczególnych członków UE. Z jednej strony, zauważalne było hołdowanie rusocentrycznemu podejściu do polityki wschodniej, co nie musi zresztą oznaczać odrzucania relacji z innymi państwami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR. Swoją drogą, powstanie w 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw, do której przystąpiły Ukraina i Białoruś, mogło być w jakimś okresie mylące dla zachodnioeuropejskich dyplomacji² – utrudniało zidentyfikowanie tych państw jako nowych, oddzielnych od Rosji podmiotów z ambicjami prowadzenia suwerennej polityki. Innym wariantem tej postawy była częsta wśród niemieckich

² A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 9.

elit socjaldemokratycznych postawa *Verständnis für Russland*, czyli stała dyspozycja do życzliwego tłumaczenia najbardziej zaskakujących posunięć Rosji. Niemcy przystępowały do współtworzenia polityki wschodniej w wymiarze europejskim ze swoim historycznym doświadczeniem aktywnego prowadzenia tej polityki w różnych odsłonach, także już w latach 90., po zjednoczeniu, z doświadczeniem popartym dużą aktywnością na Wschodzie i przekonaniem niemieckich ekspertów o znaczeniu tej aktywności³. Alan Besançon pisze w „Świętej Rusi” o francuskich złudzeniach dotyczących Rosji: micie modernizacji Rosji jako stałym elemencie francuskiej strategii na wschodzie od XVIII w., fascynacji komunizmem i ZSRR w części francuskich elit oraz przekonaniu o racjonalności ustroju w Rosji – wszystko to miało wpływ na politykę francuską na wschodzie w latach 90.⁴. Jednak podstawowa różnica w podejściu Francji i Niemiec do Wschodu po obaleniu komunizmu dotyczyła problemu rozszerzenia Unii – zarówno sceptycyzmu wobec rozszerzenia w 2004 r., jak i tym bardziej prorozszerzeniowych nurtów istniejących już po nim⁵. Niemcy popierały rozszerzenie z 2004 r. co do zasady i nie odrzucały *a priori* perspektywy kolejnych rozszerzeń.

Postawa opozycyjna wobec rusocentryzmu w polityce wschodniej to równoważne podejście do wszystkich podmiotów polityki na wschodzie z pryncypialnym przestrzeganiem, w odniesieniu do byłych republik ZSRR, zasady suwerenności i jak najpełniejszym respektowaniem ich praw do stanowienia o ich strategicznych wyborach. To podejście na poziomie doktryny – nie ma miejsca w niniejszym tekście, aby szczegółowej analizie poddać praktykę polityczną – oznacza odmowę przyznawania Rosji prawa do swego rodzaju poimperialnej renty, wynikającej z jej niegdysiejszej hegemonicznej roli w regionie. Można w różny sposób interpretować, co w polskiej tradycji oznacza termin „polityka wschodnia”. Jednak, z wyjątkiem okresu PRL, nigdy nie dała się ona opisać jako relacja ze wschodnimi sąsiadami Polski za pośrednictwem Rosji⁶. Dla Polski bowiem wschodni sąsiedzi Unii, inaczej niż dla Niemiec czy Francji są obecnie jednocześnie sąsiadami Polski. Stąd też pokusa, aby politykę UE skierowaną na wschód, podobnie jak Niemcy

³ K. Gelles, *Polityka wschodnia Niemiec*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin-Warszawa 2009, s. 345.

⁴ A. Besançon, *Święta Ruś*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012, s. 103–112.

⁵ I. Goral, *Polityka wschodnia Francji*, [w:] *Polityka wschodnia Polski, op.cit.*, s. 370–372.

⁶ S. Dębski, „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2006, nr 3/31, s. 9.

rozszerzenie z 2004 r., traktować jako działania w kategorii budowania wokół własnych granic strefy stabilności i bezpieczeństwa. Sławomir Dębski słusznie podkreśla, że polskie podejście miało jeszcze jedną istotną charakterystyczną rysę: przekonanie, że wschodni sąsiedzi są niejako zdeterminowani do wyboru UE i NATO jako swego politycznego celu, nawet gdyby trwało to nieco dłużej, niż w przypadku państw środkowoeuropejskich. Takie podejście zakładało pewność realizacji optymistycznego scenariusza na Wschodzie⁷ i była to jego największa wada. Optymistyczny determinizm w podejściu do Ukrainy czy Gruzji był istotnym elementem, który skłaniał do całościowej rewizji dotychczasowej polityki UE na Wschodzie, był też jednak poważnym ograniczeniem w planowaniu polityki wobec Wschodu. Wyrastał z prometejskiego przekonania, zakorzenionego w polskiej doktrynie polityki wschodniej, sformułowanej przez Jerzego Giedroycia, że obszar między wschodnią granicą Polski a Rosją to historyczna przestrzeń konkurencji z Rosją o charakter położonych w tym regionie krajów, o ich ustrój, poddanie się lub nie rosyjskiemu imperializmowi itd. Program takiego pojmowania Wschodu w polskiej tradycji niewiele zmienił się od czasów fundamentalnego tekstu Juliusza Mieroszewskiego „Rosyjski kompleks polski i obszar ULB”⁸. Zapomniany nieco prometeizm idealnie odpowiadał unijnemu ideologicznemu podejściu do idei rozszerzania współpracy, przekonaniu, że konkretne polityczne ruchy wobec wschodu wykonywane są nie w imię interesów członków UE, ale jako wyraz specyficznego historycznego altruizmu całej wspólnoty.

Oczywiście o tym, kto i jak dzisiaj rozumie politykę wschodnią w Unii Europejskiej decyduje jeszcze kilka czynników: w oczywisty sposób fakt sąsiedzowania z tymi a nie innymi państwami na wschodzie oraz, rzecz jasna, poziom wymiany gospodarczej, w tym nade wszystko kwestie relacji w dziedzinie energetyki. Problem dużej części polskich elit wobec polityki wschodniej Unii polegał na tym, że nie doceniały faktu, że polityka wschodnia nie jest wyłącznie polską domeną w Europie. Szczególnie Niemcy miały prawo, w świetle swojej tradycji politycznej, prezentować się jako państwo nie mniej zaangażowane na wschodzie niż Polska i podkreślać chociażby

⁷ S. Dębski, Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski, [w:] *Polityka wschodnia Polski*, op.cit., s. 195.

⁸ J. Mieroszewski, Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB, [w:] *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy*. Antologia tekstów, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002, s. 316.

tradycję tej aktywności w okresie powojennym. Podobnie Litwa na północy czy Rumunia na południu miały powody do aspirowania, aby mieć znaczący wpływ na politykę Unii na Wschodzie.

W opisach polityki wschodniej UE dominuje podejście polegające na opisie działań instytucji unijnych. Tymczasem nie da się tego kierunku polityki oddzielić od kontrowersji wynikających z rozmiągających się podejść i tradycji państw takich jak Francja, Niemcy, Szwecja czy Polska. Nie sposób też traktować linii unijnej polityki jako prostej sumy zaangażowania członków Unii.

Europejska Polityka Sąsiedztwa

Po 2004 r. rozszerzona Unia musiała znowu poszukiwać „swojego Wschodu” – państwa, które geograficznie były dotąd wschodnimi sąsiadami Unii stały się jej wschodnimi członkami, a tradycje narodowe rozumienia Wschodu w każdym z krajów często znacząco inaczej wyglądały. Pojawiła się także szansa, że przy okazji uda się państwom członkowskim uzyskać wspólny mianownik w rozumieniu kategorii i celów polityki wschodniej. Kilka lat wcześniej zanim powstało Partnerstwo Wschodnie, ukształtowała się Europejska Polityka Sąsiedztwa, którą należy traktować jako obarczony wieloma niedoskonałościami, ale jednak prototyp polityki wschodniej UE – polityki wobec wschodnich partnerów rozumianej jako część szerszego zjawiska wspólnej polityki unijnej wobec sąsiadów Unii.

Rok 2004, jak już wspomniano, był pod wieloma względami szczególny. Doszło do największego w historii rozszerzenia Unii, w kręgach politycznych na zachodzie Europy pojawiła się ambicja, aby prowadzić wspólną unijną politykę zagraniczną. Na zmianę podejścia Unii duży wpływ miały same społeczeństwa wschodnich sąsiadów UE – Zachód musiał zwrócić uwagę na wydarzenia końca 2003 r. w Gruzji – rewolucję róż i rok później ukraińską pomarańczową rewolucję. Prace nad powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa trwały już w 2003 r., gdy było jasne, że do rozszerzenia dojdzie 1 maja 2004 r., a odpowiedni komunikat Komisji Europejskiej (EPS – dokument strategiczny) pochodzi z 12 maja tego roku. Wiązanie tych dwóch faktów: rozszerzenia i konieczności dalszego poszerzania Unii było już założeniem przygotowującej powołanie EPS deklaracji Rady

Europejskiej z marca 2003 r. skierowanej do Komisji i Parlamentu pod znamienym tytułem: *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*⁹. Kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, mimo że o Wschodzie mowa była na pierwszym miejscu, odpowiadał przede wszystkim układowi sił w ówczesnej Unii – od nowych członków z Europy Środkowej silniejsze były kraje południa: Włochy, Hiszpania czy Francja. Inaczej być nie mogło. Dlatego w ramach polityki sąsiedztwa zafunkcjonowały kraje południa, które nie leżą w Europie, ale są jej sąsiadami, jak Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Libia, Liban, Maroko, Palestyna, Syria i Tunezja. To te państwa zużywają 70 proc. środków finansowych przeznaczonych na politykę sąsiedztwa. Ale EPS objęła także państwa, które są sąsiadami UE na kontynencie europejskim. To kluczowa kwestia, bowiem te kraje – przynajmniej teoretycznie – zgodnie z traktatem mogą starać się o wejście do UE. Zatem polityka sąsiedztwa UE miała objąć, jak zakładano w 2003 r., Mołdawię, Białoruś i Ukrainę. Rok później włączone do niej zostały także państwa Kaukazu południowego: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Rosja ostatecznie nie przyjęła oferty uczestnictwa we wspólnej polityce sąsiedztwa. Nie pierwszy raz unijni urzędnicy stykali się z takim oto podejściem Kremla, że relacje Rosji z UE nie mogą być traktowane jako element szerszej polityki skierowanej do jakiejś grupy krajów. Skoro zatem nie było w ramach polityki sąsiedztwa specjalnej pozycji przeznaczonej dla Rosji, jej udział nie był możliwy.

Podsumowując, największą zaletą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa był fakt, że powstała jako wspólne działanie Unii. Jej największe słabości to wrzucenie do jednego worka państw europejskich, które deklarują chęć wejścia do Unii oraz państw, które nigdy nie miały takiego zamiaru, leżą poza Europą i mają innego rodzaju problemy. Miarą ich skali niech będzie fakt, że takie kraje jak Egipt czy Tunezja, włączając się w działania polityki sąsiedztwa z UE, były relatywnie stabilnymi dyktaturami Hosniego Mubaraka czy Zajna al-Abidina ibn Alego, a dzisiaj są państwami w procesach szybkiej transformacji po usunięciu dyktatorów. Już jednak u samego zarania polityki sąsiedztwa rozdzielono cele związane z polityką UE wobec sąsiadów na południu i na wschodzie – zostało to jasno, choć w ogólnym

⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> (dostęp: 10 października 2014 r.).

urzędowym tonie wyłożone w dokumencie strategicznym z maja 2004 r. W kontekście sąsiadów wschodnich, mowa była o czterech priorytetach. Pierwszym była współpraca gospodarcza, rozumiana dość szeroko, jako integracja w dziedzinie gospodarki, projektów biznesowych, polityki społecznej oraz handlu i infrastruktury. Drugim była ochrona środowiska. Kolejnym punktem były kwestie związane ze sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi – kluczowe dla przeprowadzenia na Ukrainie jakichkolwiek reform. Czwarty priorytet był ogólny i enigmatyczny, a dotyczył „kontaktów między społecznościami”¹⁰. Wpływ Polski na powstanie polityki sąsiedztwa nie był wystarczający, aby ją formować na miarę ówczesnych polskich ambicji.

Nic dziwnego, że praktycznie od samego początku, gdy powstała polityka sąsiedztwa, a nawet kilka lat wcześniej, gdy Polska jeszcze nie należała do wspólnoty a dla polityki wobec sąsiadów UE jeszcze poszukiwano odpowiedniej formy, rozpoczęły się debaty o tym, jak wyodrębnić ze wspólnego zbioru sąsiadów UE – tych ze wschodu. Tak naprawdę nie tylko w Polsce dyskusje na ten temat zaczęły się już od momentu, gdy było jasne, że kraje kandydujące ze środkowej Europy zmierzają do pomyślnego zakończenia negocjacji, czyli już po rozszerzeniu NATO w 1999 r. Ale polityka sąsiedztwa nigdy nie wzbudzała entuzjazmu. Tkwił w tym pewien paradoks: unijne instytucje zaproponowały formułę polityki zewnętrznej UE w odniesieniu do sąsiadów Unii a bardziej aktualne było pytanie, jak potraktować w specjalny sposób państwa, które leżą w Europie, ale jeszcze nie są w Unii. Oznaczało to, że kształt polityki sąsiedztwa ustalony w 2004 r. od początku nie był satysfakcjonujący. Początkowo, w latach 2004–2005 mówiono o wymiarze wschodnim UE – jako drodze wschodnich sąsiadów do pełnego członkostwa w Unii. Wizja tej polityki nie była sprecyzowana a zachodni partnerzy nie byli gotowi do poszerzenia oferty dla wschodnich sąsiadów.

We wszystkich instytucjach UE zwiększyła się obecność polskich urzędników po 2004 r. Ważnym elementem był z tego punktu widzenia Parlament Europejski, w którym zasiedli wtedy m.in. Bronisław Geremek, Jacek Saryusz-Wolski, Konrad Szymański, Janusz Onyszkiewicz i kilku innych posłów dobrze przygotowanych do wywierania politycznego nacisku

¹⁰ Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm (dostęp: 10 października 2014 r.).

i wpływania na parlamentarną retorykę. Ten czynnik ludzki miał swoje znaczenie w okresie, kiedy Polska w sensie instytucjonalnym nie była jeszcze gotowa na pełne uczestnictwo w kształtowaniu europejskiej polityki na kierunku wschodnim a formalnie należała już do UE – pochodzący z Polski urzędnicy unijnych instytucji uczyli się dopiero, jak przekonywać do realizacji polskich wizji partnerów w UE. Pochodzący z Polski nowi posłowie w PE już szykowali polityczny grunt pod polskie inicjatywy. Po 2004 r., a przed powstaniem Partnerstwa Wschodniego, rzecz polegała na tym, aby wywierać nieustanny nacisk na potrzebę rozbudowy EPS w kontekście wschodnim i powstanie odrębnego kierunku polityki Unii skoncentrowanego na wschodzie.

Z perspektywy czasu widać nadmiar polskich nadziei związanych z wejściem w obszar europejskiej polityki jako jej współtwórca i niedocenianie siły oddziaływania Rosji na zachodnioeuropejskie elity polityczne. Dla polskiego stanowiska początkowo charakterystyczna była świadomość i artykułowanie sprzeczności interesów z Rosją. W tej sprawie pojawiał się jednak postulat łagodzenia wymowy tych sprzeczności. W 2002 r. Aleksander Smolar pisał: „Polska, będąc w Unii Europejskiej i NATO i chcąc być adwokatem interesów wschodnich sąsiadów, musi pamiętać, że dla całego Zachodu Rosja jest i będzie (...) bardzo ważnym, jeśli nie zasadniczym partnerem”¹¹ – w istocie ważniejszym niż Ukraina czy Białoruś. Dominował rys deterministyczny polityki wschodniej – czyli bezwarunkowe nastawienie na dalsze poszerzenie Unii i przekonanie o zapotrzebowaniu na odgrywanie przez Polskę roli adwokata wschodnich sąsiadów w drodze do UE.

Państwa członkowskie znad Morza Śródziemnego miały podejście praktyczne. Były one zainteresowane promowaniem współpracy ze swoimi sąsiadami w basenie Morza Śródziemnego, z którymi najczęściej w przeszłości łączyły je kolonialne więzi. Zakładano, że jeśli przekaże się krajom takim jak Libia czy Tunezja pewne środki na rozwój, to na południe Europy przybędzie mniej imigrantów. Nowi członkowie UE z Europy Środkowej przez pierwsze lata po 2004 r. byli wyraźnie za słabi na to, aby przeforsować swój punkt widzenia. Tak naprawdę jedynym istotnym, z punktu widzenia sąsiadów Unii, osiągnięciem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było powstanie, od momentu obowiązywania nowej perspektywy budżetowej

¹¹ A. Smolar, *Polska polityka wschodnia i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] P. Kowal (red.), „Wymiar wschodni” Unii Europejskiej – szansa czy idée fixe polskiej polityki?, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 6.

w UE w 2007 r., Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa – czyli systemowego usprawnienia mechanizmów finansowania współpracy w ramach sąsiedztwa¹².

Synergia Czarnomorska i inicjatywa krakowska

Nowy rozdział w myśleniu o polityce wschodniej Unii Europejskiej otwiera rok 2007. W jego pierwszej połowie ujawniły się dwa sposoby myślenia o polityce UE na wschodzie. W kwietniu 2007 r. prezydencja niemiecka w UE ogłasza plan „synergii czarnomorskiej”. Działania na rzecz powstania programu dla tego regionu w naturalny sposób przyspieszyły po styczniowym rozszerzeniu Unii o Rumunię i Bułgarię. Katalizatorem EPS było rozszerzenie w 2004 r. a kolejne w 2007 r. przyspieszyło „dojrzewanie” Synergii Czarnomorskiej¹³. Plan ten może być traktowany po prostu jako suplement do EPS lub nawet jako test, sondowanie m.in. tego, na ile efektywne byłoby skoncentrowanie wschodniego wymiaru polityki UE wokół Morza Czarne lub jak bardzo zaawansowaną ofertę UE może wysunąć wobec partnerów na wschodzie¹⁴. Chodziło o to, aby objąć nią kraje jednego okalającego Morze Czarne regionu – Ukrainę, Rosję, Gruzję, Turcję, Bułgarię i Rumunię – oraz państwa, które są z basenem Morza Czarne związane kulturowo – Armenię, Azerbejdżan, Grecję i Mołdawię. Już samo wyliczenie potencjalnych członków Synergii wskazuje pierwszą barierę – trudność w sformułowaniu jakichkolwiek politycznych celów. Trzy z tych państw były członkami Unii, Turcja jest objęta „wiecznym” procesem akcesyjnym, większość potencjalnych członków działała w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zaś Rosja występowała jako strategiczny partner UE. Między potencjalnymi uczestnikami Synergii Czarnomorskiej nie zachodziła w istocie żadna synergia a łączyło ich położe-

¹² A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 29–31.

¹³ Szerzej: A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarne*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 5–6, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007, s. 382; red. A. Balcer, *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011, s. 5.

¹⁴ J. Ruszkowski, L. Wojnicz, *Partnerstwo Wschodnie. Instrument europeizacji ad extra*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy. Dylematy międzynarodowe i systemowe*, Marek Żurek (red.), Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 8–10.

nie nad jednym morzem. Fakt, że powstała Synergia Czarnomorska jest dowodem, że nieustanne napięcie wytwarzane przez kilka państw członkowskich z grupy nowych członków było skuteczne w tym sensie, że RFN zdecydowała się wyjść z nową inicjatywą. Z punktu widzenia polskiego postrzegania polityki wschodniej UE, synergia była kłopotliwym pomysłem – odsuwała kwestię polityki wschodniej Unii daleko od polskiej granicy i siłą rzeczy osłabiała polski wpływ na taką politykę. Charakterystyczne dla Synergii Czarnomorskiej było idealistyczne podejście, w którym Rosja nie występowała jako polityczny konkurent Unii w Europie. Podejście to abstrahowało od realnych faktów w rosyjskiej polityce, której jednym z podstawowych założeń w tym czasie było już tworzenie euroazjatyckiej unii celnej i wciąganie w nią kolejnych krajów z obszaru posowieckiego. Wszystkie idee i plany, które po dekadzie doprowadzą do wojny rosyjsko-ukraińskiej były już wówczas znane i ewidentne.

Niemal w tym samym czasie, gdy rodziła się Synergia Czarnomorska ówczesny prezydent Polski Lech Kaczyński wystąpił w Krakowie z inicjatywą szczytu energetycznego. Koncepcja szczytu energetycznego wносиła nowy element do dotychczasowego stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej – pragmatyczny rys ekonomiczny. Warto przypomnieć, że idea Lecha Kaczyńskiego korespondowała ze zgłoszoną wcześniej (styczeń 2006 r.) przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza propozycją powołania paktu energetycznego – partnerami w realizacji przedsięwzięcia miały być państwa Grupy Wyszehradzkiej, które K. Marcinkiewicz próbował pozyskać dla tej idei. Plan ten był zaprezentowany *ad hoc* bez odpowiedniego dyplomatycznego przygotowania, sam nowy premier nie był wystarczająco dobrze wciągnięty w europejskie sprawy, aby skutecznie forsować projekt. Do tego nie było oczywiste, czy południowi sąsiedzi tak samo jak Polska postrzegają zagrożenia związane chociażby z energetyczną polityką Rosji i rzecz kluczowa: tak ważnego projektu o takim potencjale politycznym wobec Rosji nie można było przeprowadzić w ramach Unii tylko ze środkowoeuropejskimi partnerami. Ale pomysł K. Marcinkiewicza dodawał istotny element do polskiego stanowiska w ramach UE – od tego momentu było ono czymś więcej niż tylko apelem o polityczną perspektywę rozszerzenia dla naszych sąsiadów. Tym niemniej dokładnie w tym czasie w najlepsze rozwijała się współpraca niemieckich i rosyjskich firm w dziedzinie energetyki ze sztandarowym projektem gazociągu Nord Stream. Z tego punktu widzenia, polska propozycja, aby koncentrować się właśnie na energetyce, musiała u zachodnich partnerów w Unii wywołać niepewność, czy taki pomysł nie zostałby

w Rosji odebrany jako przygotowany w kontrze do interesów Gazpromu i innych rosyjskich firm z branży. Rok później do idei organizacji polityki wschodniej UE wokół kwestii energetyki powrócił prezydent L. Kaczyński. Polityczny sens firmowanej przez niego inicjatywy krakowskiej polegał na tym, aby państwa UE – Polska i Litwa – rozpoczęły współpracę z sąsiadami spoza Unii nad konkretnymi projektami. Na pierwszy ogień – to zrozumiałe – miała pójść energetyka. W maju 2007 r. do Krakowa zjechali prezydenci Polski i Litwy, a także Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu oraz przedstawiciel Kazachstanu. W tym samym czasie przeciwnik tej polityki prezydent W. Putin zwołał w Kazachstanie alternatywny szczyt energetyczny. Głównym efektem szczytu krakowskiego jesienią 2007 r., powtórnego w Wilnie na zaproszenie prezydenta Litwy Valdasas Adamkusa, było powołanie spółki Sarmatia, której celem miało być przygotowanie kanału transportowego Odessa-Brody-Gdańsk. Nie mniej ważna była demonstracja, że możliwe jest budowanie struktur politycznych unijno-wschodnich poza Europejską Polityką Sąsiedztwa. Tak jak Synergia Czarnomorska, zaproponowana przez Niemcy, cierpiała na brak politycznych celów, tak inicjatywa prezydenta L. Kaczyńskiego miała je jak na owe czasy zbyt wyraźnie określone. Nie mogła zatem dostać wystarczającego wsparcia ani w UE, ani ze strony USA. W istocie rzeczy plan L. Kaczyńskiego nie został zrealizowany nie dlatego, że Kazachstan wahał się czy do niego przystąpić, ale z powodu braku zainteresowania najważniejszych podmiotów politycznych w UE.

Partnerstwo Wschodnie 2008–2013

2008 r. przyniósł przełom. Była nim inicjatywa ministrów spraw zagranicznych Szwecji i Polski: Carla Bildta i Radosława Sikorskiego. Najmocniejszą stroną inicjatywy R. Sikorskiego było włączenie C. Bildta, znanego i cieszącego się autorytetem w Europie politykiem, byłym premierem Szwecji. Sprawy wschodnie w ramach Unii Europejskiej wychodziły tym samym poza podwórko państw dawnego Układu Warszawskiego i Europy Środkowej. Niepowodzenie poprzednich polskich inicjatyw wynikało m.in. z trudności pozyskania jako sojuszników wystarczająco znaczących partnerów ze starej Unii. Wiosną 2008 r. bariera ta została sforsowana i to w sposób bardzo korzystny z punktu widzenia polskich planów: żyrantem nowego projektu zostawała Szwecja, kraj kojarzony z podejściem do polityki zewnętrznej

Unii skoncentrowanym nie wokół interesów, ale wokół praw człowieka, idei wspierania reform na Wschodzie itd. Istotne było coś jeszcze, inicjatywa R. Sikorskiego i C. Bildta przesuwała oś współpracy państw Unii z sąsiadami na Wschodzie znad Morza Czarnego w kierunku Bałtyku. Po stronie partnerów ze wschodu ważny był fakt, że po zmianach politycznych w Mołdawii były tam aż trzy jednoznacznie proeuropejskie rządy: w Gruzji, na Ukrainie i w Mołdawii.

Co było istotą Partnerstwa Wschodniego? Połączenie działań na wielu płaszczyznach. Po pierwsze, instrumenty prawne – umowa stowarzyszeniowa i umowa o wolnym handlu. W obu przypadkach inicjatywa szła daleko. Gdy Polska podpisywała swój traktat stowarzyszeniowy z UE (układ europejski) na początku lat dziewięćdziesiątych (grudzień 1991 – podpisanie, luty 1994 – wejście w życie) nie mogła marzyć o tak daleko idących zapisach. Po drugie, ważnym elementem działania w ramach Partnerstwa stały się kwestie wizowe. Zarówno jeśli chodzi o doraźne łagodzenie reżimu wizowego, jak i długofalowo – zniesienie wiz. Przykłady znoszenia wiz do państw strefy Schengen dla obywateli państw na Bałkanach pokazują, że taki cel, przynajmniej teoretycznie, jest realny. Po trzecie, Partnerstwo Wschodnie stało się ważnym forum współpracy politycznej. W Parlamencie Europejskim powstało Zgromadzenie Parlamentarne UE i wschodnich sąsiadów, zwane EuroNestem. Właśnie wymiar parlamentarny, chociaż w sensie praktycznych korzyści dla wschodnich partnerów nie wnoszący tak wiele, w sensie politycznym był najmocniejszym sygnałem – stał się elementem wiązania elit krajów partnerstwa z unijnymi elitami politycznymi. Po czwarte, Partnerstwo Wschodnie miało być areną współpracy organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, Partnerstwo Wschodnie miało być instrumentem finansowego wspierania przez UE projektów organizowanych na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii oraz państwach Kaukazu Południowego. Najważniejszym elementem Partnerstwa były zdecydowanie umowy stowarzyszeniowe i umowy o wolnym handlu. Mogą być one dla partnerów tym, czym w średniowieczu prawo magdeburskie. Dobre mechanizmy prawne potrafią być dużo bardziej efektywne, niż dotacje z budżetu Unii. Pytanie brzmi, czy nie szły zbyt daleko? Czy związanie z nimi – w razie wejścia w życie – konieczności przeprowadzania głębokich reform nie było już w założeniu błędem w tym sensie, że przekraczało możliwości organizacyjne i polityczne poszczególnych rządów na Wschodzie oraz granice społecznej cierpliwości społeczeństw? Z punktu widzenia założeń polskiej polityki

– paradygmatu optymistycznego determinizmu zbliżania się wschodnich partnerów do Unii – były trafione, pytanie na ile realistyczne.

Koniecznym trzeba wspomnieć o ważnym kontekście – w strategii południowych członków Unii powstanie Partnerstwa Wschodniego stało się dobrym pretekstem do wzmocnienia więzów z południowymi sąsiadami Europy z Afryki i Azji. Członkowie Unii Europejskiej znad Morza Śródziemnego nie tracili czasu. Po prezydencji niemieckiej nadeszła francuska – korzystając z okoliczności kierowania Unią Europejską prezydent Francji Nicolas Sarkozy zorganizował w Paryżu w lipcu 2008 r. szczyt polityczny z przywódcami państw basenu Morza Śródziemnego. Powstała Unia dla Państw Morza Śródziemnego z siedzibą w Barcelonie. Jest to kierunek polityki UE przeznaczony dla południowych sąsiadów Unii. Najogólniej rzecz ujmując, Unia dla Państw Morza Śródziemnego była w sensie organizacyjnym nieco lepiej oprzyrządowana niż znajdujące się wówczas w ostatniej fazie przygotowań Partnerstwo Wschodnie. Jednak ani ona, ani Partnerstwo Wschodnie nie wyszły poza ogólne ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co najlepiej było widać po tym, że za powstaniem nowych inicjatyw nie poszło odpowiednio dużo dodatkowych pieniędzy z budżetu Unii. Drugim sygnałem, że ramy EPS, mimo znaczących korekt, obowiązywały, była odmowa zadeklarowania perspektywy członkostwa dla państw PW, choć w oczywisty sposób wynikała ona z traktatu. Jednak dopiero od tego momentu (2008 r.), rozdzielenie polityki wobec wschodu Europy i południowych jej sąsiadów w optyce Unii stało się faktem, a Polska była jednym z motorów tego procesu. Pozwoliło to na konsolidację inicjatyw wschodnich w ramach jednego pakietu – Partnerstwa Wschodniego. Poprzednie inicjatywy skierowane na wschód, jak idee paktu energetycznego, inicjatywa krakowska (energetyczna), czy Synergia Czarnomorska ustępowały miejsca partnerstwu, które w istocie czerpało z doświadczeń poprzednich projektów czy dotychczasowych prób ich realizacji.

Kształtowaniu się Partnerstwa Wschodniego towarzyszyły dramatyczne wydarzenia na Wschodzie. W sierpniu 2008 r. Rosja napadła na Gruzję. Dla kolejnych polityków w UE stało się jasne, że jeżeli UE chce, aby partnerzy na Wschodzie podejmowali reformy, musi złożyć im konkretną polityczną propozycję – Kreml zaś zademonstrował, że ma determinację, aby zahamować siłą procesy społeczne na obszarze dawnego ZSRR, szczególnie na Ukrainie i Gruzji (zapoczątkowane rewolucjami ludowymi z lat 2003–2005). Ani państwa członkowskie, ani unijne instytucje nie wyciągnęły wniosków z wy-

darzeń w Gruzji, a był to prawdopodobnie ostatni moment, aby zrewidować nierealistyczne założenia polityki europejskiej wobec Rosji, szczególnie w dziedzinie energetyki. 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła plan Partnerstwa Wschodniego (PW). Jego główne elementy to strefa wolnego handlu, układy stowarzyszeniowe, ułatwienia wizowe i 600 mln euro na wspólne projekty. Podczas prezydencji czeskiej w 2009 r. Partnerstwo Wschodnie zostało oficjalnie ustanowione na szczycie w Pradze.

Podsumowując główne założenia PW, podkreślić należy otwarcie obywatelom państw Europy Wschodniej drzwi do Europy w bardzo dosłownym sensie – ułatwienia zdobywania wiz, a w perspektywie ich zniesienie. Sprawa wiz zaczęła wyraźnie narastać jako centralny problem społeczny w relacjach z krajami Partnerstwa. To właśnie problem barier w podróżowaniu po kontynencie poważnie ograniczał zaufanie do intencji Unii w społeczeństwach takich krajów, jak Ukraina czy Gruzja. Kolejnym elementem było podpisanie umów stowarzyszeniowych i ustanowienie strefy wolnego handlu między UE a poszczególnymi państwami partnerskimi; liberalizacja inwestycji; osiągnięcie zbieżności w przepisach i normach z UE; współpraca w zakresie kontroli wspólnych granic, bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki. Ze względu na brak reform u wschodnich partnerów, a raczej trwający już wtedy od około dwóch dekad stan niekonsekwentnych zapowiedzi podjęcia reform, szczególnie w zakresie walki z korupcją i oligarchizacją gospodarki, oferta stref wolnego handlu czy liberalizacji przepisów inwestycyjnych była w rzeczywistości skierowana do niewielkiej grupy ludzi, którzy mogliby podejmować tego rodzaju aktywność, posiadali odpowiedni kapitał oraz przygotowanych ludzi. To dlatego tak istotne było uzupełnienie oferty społecznej o sprawne znoszenie wiz.

Kolejne szczyty PW odbyły się 29–30 września 2011 r. w Warszawie podczas prezydencji polskiej oraz 28 listopada 2013 r. w Wilnie. Szczyt warszawski nie przyniósł istotnego postępu w rozwoju Partnerstwa, ale wileński okazał się kluczowy z punktu widzenia przyszłości tego kierunku polityki Unii. Podczas spotkania na Litwie, Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, wcześniej wprowadzono ułatwienia wizowe dla Azerbejdżanu. To te wydarzenia pozwoliły początkowo przedstawiać osiągnięcia szczytu wileńskiego w umiarkowanie pozytywnym świetle. Prawda jednak była inna – najważniejszym elementem spotkania w Wilnie miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. To wokół tej sprawy odbyła się najtrudniejsza batalia. W wyborach prezydenckich w 2010 r.

na Ukrainie zwyciężył Wiktor Janukowycz. Zarówno jego deklaracje, jak i szereg gestów wskazywały na chęć kontynuowania proeuropejskiej linii polityki ukraińskiej sformułowanej po rewolucji z lat 2004–2005. Na nieco inne zamiary wskazywała praktyka w polityce wewnętrznej – szczególnie aresztowanie i skazanie z politycznych powodów byłej konkurentki i premier Julii Tymoszenko. Instytucje europejskie stanęły w jej obronie i próbowały uzależnić podpisanie (inni wejście w życie) umowy stowarzyszeniowej UE-Ukraina od odzyskania wolności przez J. Tymoszenko, chociaż warunek ten był stawiany nie wprost. Jednocześnie w procesie negocjacji z Komisją Europejską ukraińscy negocjatorzy spotykali się ze stałą odmową zapewnienia Ukrainy o możliwej dla niej perspektywie członkostwa w UE. W. Janukowycz sprawiał wrażenie, że zmierza do podpisania umowy, jednak bez wypuszczenia na wolność J. Tymoszenko. Ostatecznie, dosłownie w tygodniach poprzedzających szczyt wileński, ujawniły się elementy blefu w obu strategiach: Unia faktycznie uchyliła warunek wypuszczenia J. Tymoszenko przez W. Janukowycza, a ten mimo gotowości UE do podpisania stowarzyszenia z Ukrainą, pod wpływem ostrego nacisku Rosji, uchylił się od podpisu. Wyglądało to tak, że prezydent Ukrainy odmówił podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, którą sam wcześniej parafował. Sprawa ta stała się iskrą zapalną dla niezadowolenia Ukraińców, którzy słyszeli wcześniej zapewnienia administracji W. Janukowycza, że zmierza do podpisania umowy. W Kijowie rozpoczęły się kilkumiesięczne protesty na placu Niepodległości (Majdanie). Ich wymowa polityczna i symbolika były aż nadto jednoznaczne – dotyczyły integracji Ukrainy z UE. Sceptyczni wobec dążeń Ukraińców unijni politycy zostali tym samym postawieni przez protestujących w Kijowie i wielu innych ukraińskich miastach w bardzo niezręcznej sytuacji, bowiem poziom determinacji demonstrantów daleko odbiegał od tego na co zdecydowane były w relacjach z Ukrainą zachodnie kraje Europy. Majdan i jego konsekwencje (aneksja Krymu przez Rosję i rosyjska interwencja wojskowa na wschodzie Ukrainy) zakończyły pewną epokę w rozwoju PW. Okazało się, że największym błędem UE była zła ocena intencji Rosji. Unia traktowała Rosję jak partnera, może trudnego, ale partnera, a Rosja Unię, szczególnie po zaangażowaniu się Zachodu po stronie rewolucji róż i pomarańczowej rewolucji, jako konkurenta. Unia oferowała Rosji wspólne programy, jak Partnerstwo dla modernizacji – Rosja tymczasem nie przyjmowała ani Unii jako całości, ani poszczególnych jej członków jako partnerów do prowadzenia wewnętrznych reform w Rosji.

Do głównych zalet Partnerstwa Wschodniego należy, po pierwsze, oprzyrządowanie prawne współpracy partnerów ze wschodu z Unią. Jest ono lepsze, niż było to w przypadku krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. Zawarte przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę umowy o stowarzyszeniu z UE i towarzyszące im dokumenty powodują, że pewien rozdział w historii Partnerstwa się zamyka. Armenia i Azerbejdżan nie podpiszą w dającej się przewidzieć przyszłości umów stowarzyszeniowych z UE, a rozwój sytuacji na Białorusi pozostaje wielką niewiadomą. To, co można było zrobić w aspekcie budowy mostów prawnych, które są podstawą reform w poszczególnych krajach i ich relacjach z Unią, w zasadzie zostało zrobione. Po drugie, nastąpiło osłabienie znaczenia wiz, złagodzenie reżimu wizowego i w konsekwencji pewne otwarcie drzwi na Zachód dla wielu obywateli państw PW. Po trzecie, i najważniejsze, pozytywny był sam fakt, że Partnerstwo Wschodnie powstało. Brzmi to trywialnie, ale niezależnie od bilansu PW nie będzie już możliwe ani zaprzeczanie, że wspólna polityka unijna skierowania na wschód jest konieczna, ani że musi być ona wynikiem kompromisu między państwami Unii.

Z kolei do głównych wad Partnerstwa Wschodniego zaliczyć trzeba, po pierwsze, że więcej obiecywano niż było realne do spełnienia, np. w dziedzinie energetyki. Lukę tę mogła wypełnić europejska wspólnota energetyczna, jednak nie stało się tak i ze względu na sprzeczności interesów wewnątrz Unii, i brak strukturalnych reform w tej dziedzinie u wschodnich partnerów. Sprawa energetyki ma kluczowe znaczenie w relacjach z partnerami Unii na Wschodzie – chodzi o jej polityczne następstwa. Błędy w tej dziedzinie umacniały zależność poszczególnych krajów na wschodzie Unii oraz wschodnich sąsiadów Unii od Rosji, zbudowały system uzależnienia wpływowych przedstawicieli zachodnich elit od Rosji i przez zawyżane ceny na surowce energetyczne umożliwiły dozbrojenie i modernizację rosyjskiej armii. Jeśli chodzi o słabości PW, to podobnie jak w EPS, w jednym worku znalazły się kraje o różnym statusie. W EPS chodziło o europejskich sąsiadów Unii i jej sąsiadów spoza Europy. W odniesieniu do PW, o takie które dążą do członkostwa w Unii i takie, które są zainteresowane wyłącznie współpracą gospodarczą. Po trzecie, partnerzy UE z Kaukazu przenieśli swoje konflikty na forum PW i na przykład sparaliżowali działanie EuroNest'u. Po czwarte, status Białorusi nie był do końca wyjaśniony. Raz współpraca odbywała się tylko z organizacjami pozarządowymi czy przedstawicielami niezależnych środowisk politycznych, innym razem UE dopuszczała współpracę z wła-

dzami. Ta sprawa to jaskrawy przykład niekonsekwencji polityki UE. Po piąte, skala problemów Ukrainy, ze względu na jej gospodarcze i polityczne znaczenie, jest nie do porównania z integracją UE z Mołdawią czy Gruzją. W ten sposób – a wydatnie dowiódł tego szczyt w Wilnie – losy całego planu zależały *de facto* od relacji z Ukrainą.

Systemowe błędy w konstrukcji Partnerstwa Wschodniego dotyczą trzech spraw. Po pierwsze, niewłaściwego zdefiniowania roli Rosji – nieprzystosowania do konkurowania z nią i zakreślenia jej nieprzekraczalnych granic w podważaniu międzynarodowego porządku prawnego i stosowania siły. Rosja natomiast wykorzystwała PW do szantażu politycznego. Prezentowała się jako ofiara Unii Europejskiej, powstanie Partnerstwa prezentowała wręcz jako rodzaj „okrażenia” przez Unię (Zachód), a jednocześnie podjęła ostrą akcję przeciw politycznym celom PW. O ile Polsce udało się przeforsować w Unii myślenie w kategoriach integracyjnego determinizmu (że UE w końcu musi rozszerzyć się o partnerów ze wschodu), o tyle nie udało się przeszczepić na europejski grunt doktrynalnego dla polskiej polityki wschodniej założenia, że obszar Ukrainy, Białorusi czy innych krajów postradzieckich stanowi pole konkurencji z Rosją – inna rzecz, w jaki sposób konkurencja ta się wyraża. Po drugie, błędem był brak jasnej jednoznacznej deklaracji, że dla uczestników PW finałem może być pełne członkostwo w Unii. Z jednej strony umacniało się oczekiwanie, aby nasi partnerzy podjęli głębokie i trudne społeczne reformy, z drugiej strony, komunikat UE na poziomie politycznym nie był jasny. Zasada powinna być prosta: członkostwo za pomysłne reformy. Trudno sobie wyobrazić inną motywację do długotrwałej ciężkiej transformacji. Po trzecie, za mało było środków finansowych na tak duży obszar sześciu państw PW i do tego zostały one rozproszone na zbyt wiele drobnych projektów. Powinny były zostać skoncentrowane, np. na projekcie powołania uniwersytetu partnerstwa wschodniego. Z polskiego punktu widzenia, najbardziej efektywne byłoby maksymalne skumulowanie środków PW na projektach społecznych, systemowo rozwiązujących pewne problemy, a takim z pewnością jest brak kadr przygotowanych do aktywności na styku UE – wschodni partnerzy zarówno w polityce, procesie integracyjnym, jak i w biznesie czy nauce.

Partnerstwo Wschodnie 2.0

Wraz z tym jak upływa dekada polskiej przynależności do Unii, także czas Partnerstwa Wschodniego w dotychczasowym kształcie dobiega końca. Pewne cele udało się osiągnąć – kolejne nie wydają się jednak możliwe do osiągnięcia w bliskim czasie i przy zastosowaniu dotychczasowego zestawu narzędzi. Patroni PW, R. Sikorski i C. Bildt, odchodzą ze swoich dotychczasowych stanowisk – fakt ten bywa interpretowany jako symboliczna klamra pewnej epoki. Tak jak przychodzi czas nowej wersji programu *Windows*, nowego modelu *iPhone'a* czy *BlackBerry*, przychodzi czas na podsumowanie, wnioski i Partnerstwo Wschodnie 2.0. Jego celem powinno być członkostwo w Unii dla tych europejskich krajów, które spełniają odpowiednie warunki oraz plan ochrony procesu reform, szczególnie przed presją rosyjską oraz rozbudowa więzi społecznych z obywatelami państw PW – sprawy te zapewne będą omawiane i analizowane. Podstawowa rzecz pozostaje wyzwaniem dla polskiej polityki – na ile uda się jej wpłynąć na dalsze losy PW w jego nowej odsłonie.

Transatlantyckie struktury bezpieczeństwa w obliczu kryzysu ukraińskiego

Maciej Popowski

Aneksja Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. naruszyła zasady normatywne rządzące społecznością międzynarodową. Pierwszy raz od zakończenia zimnej wojny granice w Europie zostały zmienione przy użyciu siły. Kryzys ukraiński spowodował wzrost poczucia zagrożenia w Europie Środkowo-Wschodniej, z drugiej strony jednak wzmocnił więzi transatlantyckie i odnowił dynamikę współpracy między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. W czasach zimnej wojny stosunki transatlantyckie opierały się na konfrontacji mocarstw. Po rozpadzie ZSRR zarówno NATO, jak i Unia Europejska szukały możliwości zbliżenia z Rosją. Stawiano na dialog, rozwój gospodarczo-społeczny i współpracę. Wraz z kryzysem ukraińskim, który przybrał na sile w ciągu ostatniego roku, wyczerpała się ta formuła relacji z Rosją. Sojusz Północnoatlantycki koncentruje się obecnie na zobowiązaniach opisanych w art. 5 traktatu waszyngtońskiego, Unia Europejska dokonuje zaś przewartościowania polityki bezpieczeństwa i obrony zdefiniowanej w traktacie lizbońskim i w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Aneksja Krymu podważyła reguły obowiązujące w stosunkach międzynarodowych od zakończenia zimnej wojny i zmusiła Unię Europejską i NATO do przewartościowania stosunków z Federacją Rosyjską.

Rok 2014 obfituje w rocznice. 100 lat minęło od wybuchu pierwszej wojny światowej, 15 lat temu rozszerzyło się NATO, 10 lat temu – Unia Europejska. Kryzys ukraiński sprawia, że wydarzenia te nabierają szczególnego znaczenia.

Dziś, podobnie jak sto lat temu, sytuacja międzynarodowa stawia Europę przed ogromnymi wyzwaniem. Stary Kontynent zmagają się z kryzysem gospodarczym i demograficznym. Skutki konfliktu w Syrii, w północnym Iraku, w Libii, w krajach północnej Afryki czy epidemii wirusa ebola odczu-

walne są w większości państw europejskich. Nie siląc się na jednoznaczną kategoryzację, uznać jednak należy, że to kryzys ukraiński w największym stopniu zachwiał ładem międzynarodowym i zdecydowanie zmienił poczucie bezpieczeństwa i postrzeganie zagrożeń w Europie.

Jeszcze na przełomie lat 2012–2013 polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy¹ nastawiona była głównie na reformy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, walkę z korupcją oraz reformy społeczno-gospodarcze. Dziś jednak sytuacja uległa diametralnej zmianie.

Od 2007 r. Unia Europejska prowadziła z Ukrainą negocjacje nad nową umową, która miała zastąpić dotychczasowe Porozumienie o partnerstwie i współpracy² z lat 90. Przez ostatnie pięć lat Unia Europejska w ramach Partnerstwa Wschodniego³ przygotowywała Ukrainę do podpisania Układu o stowarzyszeniu (*Association Agreement, AA/DCFTA*)⁴. Umowa ta, podobnie jak te negocjowane z Mołdawią czy Gruzją, miała służyć przede wszystkim integracji ekonomicznej. Proces ten miał przyczynić się do transformacji społeczno-gospodarczej partnerów wschodnich wzorem państw Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności Polski.

W ramach Partnerstwa Wschodniego kwestie bezpieczeństwa nie odgrywały roli zasadniczej. Znaczenie wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa uzmysłowił przywódcom UE dopiero kryzys ukraiński. Zwiększył on też zainteresowanie Stanów Zjednoczonych wschodnią polityką Unii Europejskiej, co widoczne było chociażby podczas wrześniowego szczytu NATO w Newport.

Celem niniejszego artykułu jest analiza trzech etapów współpracy transatlantyckiej między Europą i Stanami Zjednoczonymi, z jednej strony

¹ *Komunikat Prasowy 3209. posiedzenia Rady: Sprawy Zagraniczne*, Bruksela 10 grudnia 2012 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/foraff/134774.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.), Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council meeting Bruksela, 10 grudnia 2012 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

² *Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy z Ukrainą*, Dz.U. UE L 49, 19.02.1998, 98/149/EC.

³ *Press release of the 2870th Council meeting: General Affairs and External Relations*, Bruksela, 26–27 maja 2008 r., 9868/08, Presse 141, s. 24; *Presidency Conclusions*, European Council, Bruksela, 19–20 czerwca 2008 r., 11018/1/08 REV 1, 17 lipca 2008 r.; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership*, COM(2008) 823 final, 3 grudnia 2008 r.; *Council of the European Union*, Extraordinary European Council, 11–12 grudnia 2008 r., Presidency Conclusions, Bruksela, 17271/1/08, REV 1, 13 lutego 2009 r.

⁴ *Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1412698819785&uri=CELEX:22014A0529\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1412698819785&uri=CELEX:22014A0529(01)), 29.5.2014 Dz.U. UE L 161/3 (dostęp: 7 października 2014 r.).

a Rosją, z drugiej. Pierwszy etap – okres zimnej wojny – zdominowały kwestie bezpieczeństwa. Drugi, czyli czas odwilży między Wschodem a Zachodem, skupiał się przede wszystkim na pogłębieniu integracji euroatlantyckiej. Trzeci, obecny, skupia się na wzmacnianiu współpracy transatlantyckiej w obliczu kryzysu ukraińskiego.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej rywalizacja ideologiczna, polityczna i militarna między państwami zachodnimi, szczególnie członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego, a Układem Warszawskim była naturalnym skutkiem konfrontacji dwóch mocarstw: Stanów Zjednoczonych i ZSRR. Ten aksjomat zasadniczo nie zmienił się aż do przełomu lat 80. i 90. XX w.

Stany Zjednoczone od momentu ogłoszenia planu Marshalla sprzyjały procesowi integracji europejskiej, jako najbardziej skutecznej metodzie utrzymania trwałego pokoju w Europie. Amerykanie zdawali sobie sprawę, że stopień integracji politycznej kontynentu jest niewspółmierny do dynamicznego rozwoju jednolitego rynku. Stanom Zjednoczonym zależało na zbudowaniu silnej politycznie i wojskowo⁵ Europy, jako partnera, który mógłby pod ich przywództwem przyczynić się konsolidacji ładu międzynarodowego. Europa miała wspierać demokrację, rządy prawa, walczyć o przestrzeganie praw człowieka i współpracę na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Tylko naprawdę zintegrowana Europa byłaby w stanie przejąć rzeczywistą odpowiedzialność za bezpieczeństwo swoje i regionów z nią graniczących i w ten sposób odciążyć politycznie i militarnie Stany Zjednoczone.

Upadek komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej w 1989 r., spowodował zmniejszenie poczucia zagrożenia w Europie a co za tym idzie – pewne przesunięcie akcentów we współpracy transatlantyckiej. Większy nacisk kładziono na kwestie ekonomiczne, po przyjęciu deklaracji transatlantyckiej w 1995 r. zaczęto debatę nad powołaniem transatlantyckiej strefy wolnego handlu⁶.

⁵ Trzeba jednak zauważyć, że początkowa reakcja USA na próby stworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) była bardzo powściągliwa i wynikała głównie z obaw o osłabienie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Obawy te okazały się nieuzasadnione, zwłaszcza po powrocie Francji do wojskowych struktur NATO, i USA stały się zdecydowanym zwolennikiem WPBiO.

⁶ Obecnie trwają negocjacje nad umową o transatlantyckim partnerstwie w dziedzinie handlu i inwestycji (TTIP).

Nowy ład międzynarodowy wpłynął pozytywnie również na proces integracji europejskiej. Poza stworzeniem podwalin Unii Gospodarczej i Walutowej, która przekształcić się miała stopniowo w strefę wspólnej waluty euro, traktaty z Maastricht⁷ i Amsterdamu⁸ krok po kroku wzmocniały współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wojny na Bałkanach, szczególnie w Bośni i Kosowie, boleśnie uświadomiły Europejczykom ich słabość w wymiarze politycznym i wojskowym. Projekt europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony narodził się z poczucia frustracji i świadomości, że gospodarcza siła zjednoczonej Europy nie przekłada się na jej siłę polityczną. Debata nad europejską tożsamością obronną zbiegła się w czasie z rozszerzeniem Sojuszu Północnoatlantyckiego, co w niektórych stolicach, szczególnie zaś w Waszyngtonie, odbierane było jako próba stworzenia przeciwwagi wobec NATO. USA pozostały jednak gwarantem bezpieczeństwa w Europie, co po pierwszej fali rozszerzenia Sojuszu pozwoliło państwom Europy Środkowo-Wschodniej skupić się na transformacji gospodarczej i politycznej będącej warunkiem *sine qua non* członkostwa w UE.

W tym samym czasie Rosja, zmagająca się z traumatycznym doświadczeniem rozpadu ZSRR⁹, była państwem osłabionym pod względem gospodarczym i politycznym. Nie była ona w stanie przeciwstawić się rozszerzeniu NATO o kraje dawnego Układu Warszawskiego ani powstrzymać europejskich ambicji swoich byłych satelitów.

Wspólnoty Europejskie, a od 1993 r. Unia Europejska, rozwijały stosunki z państwami Europy Środkowej i Wschodniej według dwóch równoległych modeli. Na początku lat 90. podpisano pierwsze układy europejskie¹⁰

⁷ W traktacie z Maastricht oprócz realizacji wspólnego rynku, zarysował się również wymiar polityczny. Traktat m.in. ustanowił wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Traktat o Unii Europejskiej (Traktat UE) – podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r. – był wynikiem oddziaływania czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Na płaszczyźnie zewnętrznej, upadek komunizmu w Europie Wschodniej i perspektywa zjednoczenia Niemiec spowodowały, że postanowiono wzmocnić międzynarodową pozycję Wspólnoty, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pl.htm (dostęp: 7 października 2014 r.).

⁸ *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej*, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

⁹ Prof. Adam Daniel Rotfeld uznał rozpad ZSRR za ostatni etap procesu dekolonizacji.

¹⁰ Polska podpisała układ stowarzyszeniowy 16 grudnia 1991 r., wszedł on w życie 1 lutego 1994 r.; Patrz: *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.*, Dz.U. z dnia 27 stycznia 1994 r., https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/uklad_europejski/ue.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

(*Europe Agreements*), czyli stowarzyszeniowe, które miały na celu przygotowanie kandydatów do przyszłego członkostwa w UE. Krajom Wspólnoty Niepodległych Państw, w tym Rosji, Europa zaoferowała porozumienia o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) niezawierające, w odróżnieniu od układów europejskich perspektywy członkostwa. Rosja podpisała Układ o partnerstwie i współpracy w czerwcu 1994 r. Rosja nie zdecydowała się natomiast na udział w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, którą stworzono w 2003 r.¹¹, aby zapobiec powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną UE a jej sąsiadami.

NATO również umacniało swoje relacje z Rosją. W 2002 r. formalnie powołano do życia Radę NATO-Rosja (*NATO-Russia Council*), stanowiącą forum konsultacji, współpracy, podejmowania decyzji oraz działań w dziedzinach pozostających w sferze wspólnych zainteresowań. Wychodzono z założenia, że stosunki będą rozwijały się korzystnie dla obu stron (*win-win situation*). Zakładano, że rozbudowa transatlantycznych struktur bezpieczeństwa nie będzie sprzeczna z interesami Rosji.

Od końca lat 90. XX w., Rosja nie była postrzegana przez USA jako bezpośredni rywal strategiczny. Rolę tę przejęły Chiny. Rosja przestała być dla Stanów Zjednoczonych istotnym punktem odniesienia – przede wszystkim ze względu na jej sytuację demograficzną, słabość reform gospodarczych oraz strategicznych inwestycji a także słabnący potencjał wojskowy. Natomiast dla Unii, przede wszystkim ze względu na więzi historyczne i geograficzne, Rosja pozostała ważnym czynnikiem strategicznym i partnerem, z którym należało się liczyć.

Po dojściu do władzy Władimira Putina w 1999 r. w rosyjskiej polityce wobec Europy i szerzej – wobec całej wspólnoty transatlantycznej, pojawił się ton konfrontacyjny. Prezydent Rosji, który postawił sobie za cel odtworzenie rosyjskiej strefy wpływów w Europie, ukuł pojęcie „bliskiej zagranicy” i sformułował nową, konfrontacyjną doktrynę bezpieczeństwa, wszelkie pozytywne i pojednawcze gesty wobec Unii Europejskiej

¹¹ Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) obejmuje swoim zakresem 16 najbliższych sąsiadów UE: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mołdawię, Palestynę, Syrię, Tunezję i Ukrainę. EPS była również otwarta dla Rosji, jednak w 2003 r. Rosja odmówiła w niej udziału, bo nie chciała być postawiona na równi z innymi państwami poradzieckimi, jak np. Ukraina lub Białoruś.

jak np. wypracowanie Partnerstwa na rzecz modernizacji¹² czy nawet akcesję do WTO w 2012 r., traktował wyłącznie w kategoriach taktycznych. Rzeczywistą naturę rosyjskiej polityki zagranicznej pokazał w całej rozciągłości kryzys ukraiński.

Kryzys ukraiński doprowadził do przewartościowania polityki bezpieczeństwa, którą członkowie wspólnoty transatlantyckiej prowadzili od czasu zakończenia zimnej wojny. Jej parametry wyznaczały traktat waszyngtoński i dokumenty strategiczne Sojuszu oraz traktaty europejskie, łącznie z traktatem z Lizbony i przyjętą w 2003 r. Europejską Strategią Bezpieczeństwa.

Kryzys ukraiński rozpoczął się jesienią 2013 r., gdy Europa przygotowywała się do podpisania na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie nowej umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą (AA/DCFTA). Ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz niespodziewanie odmówił podpisania dokumentu, argumentując, że umowa ta, przewidująca także utworzenie strefy wolnego handlu z UE, nie jest wystarczająco korzystna dla Ukrainy. Ponadto, w oczach W. Janukowycza, umowa negatywnie wpłynęłaby na stosunki gospodarcze z Rosją i Euroazjatycką Unią Celną.

Nagły zwrot W. Janukowycza miał podłoże polityczne i odzwierciedlał nie tyle obawę przed otwarciem swojej gospodarki wobec konkurencji z Zachodu, co raczej świadomość Rosji, że układ stowarzyszeniowy na dobre wyprowadzi Ukrainę ze strefy wpływów Rosji. Zablokowanie porozumienia stowarzyszeniowego Ukrainy było tylko doraźnym celem polityki rosyjskiej. Celem perspektywicznym Rosji jest trwale związanie Ukrainy przez integrację ze strukturami Euroazjatyckiej Unii Celnej. Kreml ma dość jasną wizję ustroju politycznego oraz statusu geopolitycznego i ekonomicznego tego kraju. Rosja nie akceptuje dążenia Ukraińców do stworzenia na Ukrainie nowoczesnego ładu prawnego opartego na sprawdzonych rozwiązaniach europejskich; oczekuje natomiast, że Ukraina pozostanie państwem posowieckim i jako takie uczestniczyć będzie w kontrolowanym przez Rosję procesie integracji gospodarczej

¹² Tzw. Partnerstwo dla modernizacji (*Partnership for modernisation*) zaproponowane zostało Rosji na szczycie Unia–Rosja w Sztokholmie w listopadzie 2009 r. Na kolejnym szczycie 1 czerwca 2010 r. w Rostowie nad Donem powołano partnerstwo. Patrz: *Progress report agreed by the coordinators of the EU–Russia Partnership for Modernisation for information to the EU–Russia Summit of 7 December 2010*, http://eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_progress_report_2010_en.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.); *Progress report approved by the coordinators of the EU–Russia Partnership for Modernisation for information to the EU–Russia Summit of 28 January 2014*, http://eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_progress_report_2014_en.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

i politycznej. Rosja przeciwstawiła się europeizacji Ukrainy, mimo że umowa AA/DCFTA nie zawierała żadnych gwarancji bezpieczeństwa ani nie oferowała Ukrainie perspektywy przystąpienia do UE. Innymi słowy, kryzys ukraiński był skutkiem cywilizacyjnego i tożsamościowego wyboru Ukrainy.

Wydarzenia na kijowskim placu Niepodległości, a następnie aneksja Krymu i rozpoczęcie hybrydowych działań wojennych na wschodniej Ukrainie, spowodowały wzrost poczucia zagrożenia w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Skutki kryzysu ukraińskiego sięgają jednak dalej. Po pierwsze, wymuszona przez Rosję konfrontacja z Zachodem tchnęła nowe życie we wspólnotę transatlantycką. Widać to bardzo wyraźnie na przykładzie deklaracji końcowej ze szczytu NATO w Newport¹³ potwierdzającej powrót Sojuszu do korzeni, tj. wspólnej obrony. Po drugie, zarówno Europa, jak i Stany Zjednoczone musiały poddać krytycznej ocenie dotychczasową formułę współpracy z Rosją. Po trzecie wreszcie, doszło do jakościowej zmiany postrzegania zagrożeń w Europie, która powinna wywrzeć zasadniczy wpływ na realizację przez kraje europejskie zobowiązań sojuszniczych w NATO oraz na dalszy rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Pod wpływem wydarzeń na Ukrainie Europejczycy i Amerykanie zdali sobie sprawę, że struktury transatlantyczne, obejmujące wspólnotę prawa i uznające wspólne wartości w dziedzinie demokracji, praw człowieka, a także wolności gospodarczej i politycznej, są zagrożone bardziej niż dotychczas zakładano. Rosyjska agresja wobec Ukrainy, przyczyniła się do zbliżenia NATO i UE. Obie organizacje przez ostatnie 15 lat nie współpracowały tak blisko jak dziś w obliczu kryzysu ukraińskiego. Można to uznać za niezamierzony skutek polityki prezydenta Putina.

Do świadomości przywódców politycznych i opinii publicznej dotarło geopolityczne znaczenie polityki sąsiedztwa – w tym przypadku jej wymiaru wschodniego. Wnioski wyciągnięte z kryzysu ukraińskiego i sposobu w jaki reagowała na nią UE będą miały zasadnicze znaczenie w refleksji nad nową strategią bezpieczeństwa UE, której wypracowanie szefowie państw i rządów zlecieli wysokiej przedstawiciel UE do spraw polityki zagranicznej i bezpie-

¹³ *Wales Summit Declaration*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (dostęp: 7 października 2014 r.).

czeństwa jeszcze w grudniu 2013 r.¹⁴. W tym kontekście szczególnie ważna będzie analiza przyczyn kryzysu oraz analiza zasobu instrumentów, którymi dysponuje Unia Europejska.

W stosunkach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych z Rosją nie ma już mowy o *business as usual*, a o polityce resetu nikt już nawet nie wspomina. Wiosną 2014 r., w reakcji na aneksję Krymu, USA zawiesiły rozmowy handlowe i przerwały współpracę wojskową z Rosją. Unia Europejska zawiesiła negocjacje w sprawie zniesienia wiz i nowej umowy mającej zastąpić tę z 1994 r. Europa wstrzymała również przygotowania do kolejnego szczytu UE-Rosja a państwa G7 odmówiły udziału w planowanym na czerwiec 2014 r. w Soczi szczycie G8. Ostatecznie szczyt G7 odbył się w Brukseli.

Począwszy od marca 2014 r., UE i USA zaczęły stopniowo wprowadzać sankcje wobec Rosji. Początkowo ograniczały się one do sankcji wizowych i zamrożenia aktywów grupy wybranych osób powiązanych z rosyjską elitą rządzącą, w drugiej kolejności wprowadzono sankcje sektorowe i handlowe.

Wnioski

W obliczu kryzysu na Ukrainie i innych kryzysów międzynarodowych, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i w Północnej Afryce, Europa musi w sposób wiarygodny podejść do swojej roli, jako podmiotu polityki bezpieczeństwa. Rola ta została zresztą odnotowana w dokumencie Strategic Guidance przedstawionym przez prezydenta USA Baracka Obamę w styczniu 2012 r.¹⁵.

Przez ostatnią dekadę uwaga analityków zwrócona była w dużej mierze na tzw. nowe źródła zagrożeń, jak terroryzm lub wojna cybernetyczna. Kryzys ukraiński i wydarzenia w Syrii i Iraku pokazują, że nie należy lekceważyć tradycyjnych źródeł zagrożeń. Wojna hybrydowa czy asymetryczna jest prowadzona głównie metodami konwencjonalnymi. Skupienie na nowych zagrożeniach, uzasadnione chociażby doświadczeniem zamachu z 11 września 2001 r., zbiegło się nieszczęśliwie w czasie ze znaczącą redukcją budżetów

¹⁴ „Rada Europejska zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela, by w ścisłej współpracy z Komisją ocenił wpływ zmian w środowisku globalnym oraz by, po konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawił Radzie w 2015 r. sprawozdanie dotyczące wyzwań i możliwości stojących przed Unią”, *Konkluzje z Rady Europejskiej 19–20 grudnia 2013 r.*, pkt 9.

¹⁵ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, The White House, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

obronnych większości państw członkowskich NATO, podczas gdy przez ostatnie 10 lat rosyjskie wydatki na obronność wzrosły około trzykrotnie. Europejczycy zdają sobie sprawę z konieczności inwestowania we własne zdolności wojskowe, co potwierdzają konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2013 r.¹⁶. Rozwój zdolności i przemysłu obronnego powinny być wyrazem nowej odpowiedzialności UE za swoje własne bezpieczeństwo, czego od dawna domagają się od Europy jej amerykańscy sojusznicy¹⁷. Popyt na europejskie zdolności obronne wzrośnie, bez względu na to, czy będą one wykorzystywane pod dowództwem europejskim, NATO czy narodowym.

NATO, Unia Europejska, Stany Zjednoczone i cały świat zachodni stanęły przed największym od lat wyzwaniem przede wszystkim dlatego, że kryzys na Ukrainie wywołało mocarstwo o wielkim potencjale wojskowym.

Aneksja Krymu naruszyła niemal wszystkie zasady normatywne rządzące społecznością międzynarodową. Zmiana granic przy użyciu siły wydawała się w Europie nie do pomyślenia. Wspólnota transatlantycka znalazła się w trudnym położeniu strategicznym. Naruszone zostały podstawy europejskiej architektury bezpieczeństwa.

Dalszy rozwój więzi transatlantycznych nie musi a nawet nie powinien opierać się na konfrontacji z Rosją. To jednak Rosja nie wykazuje chęci współpracy i z własnego wyboru dystansuje się od struktur transatlantycznych a także podważa swoje partnerstwo strategiczne z UE. Agresywne postępowania rosyjskie wobec Zachodu, jak np. kategoryzowanie organizacji pozarządowych, jako „agentów zagranicznych”¹⁸ lub antyeuropejska propaganda, nie sprzyjają dobrym stosunkom.

Zarówno Europa, jak i USA są otwarte na dialog i współpracę z Rosją. Unia Europejska nie jest zainteresowana kolejnym konfliktem niedaleko swojej wschodniej granicy. Stanom Zjednoczonym nie brakuje wyzwań o charakterze strategicznym, zarówno na Bliskim Wschodzie, jak i w Azji. Wybór należy do Rosji.

¹⁶ Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 r. – Konkluzje, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/140261.pdf (dostęp: 7 października 2014 r.).

¹⁷ *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Wystąpienie Sekretarza Obrony USA Roberta Gatesa w Brukseli, 10 czerwca 2011 r., <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (dostęp: 7 października 2014 r.).

¹⁸ Tzw. prawo o agentach zagranicznych zostało przyjęte przez władze rosyjskie 21 listopada 2012 r. Prawo wymaga, aby wszystkie organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie finansowe z zagranicy i angażujące się w szeroko definiowaną „działalność polityczną” zarejestrowały się jako „organizacje pełniące funkcje agenta zagranicznego”.

Unia Europejska i Chińska Republika Ludowa – partnerzy globalnego bezpieczeństwa?

Krzysztof Miszczak

Włączenie się Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) do globalnego obrotu w strukturach gospodarczych i handlowych współczesnego świata wymusza na tym państwie konieczność nowego zdefiniowania polityki bezpieczeństwa. Aktualne białe księgi dotyczące chińskiej polityki bezpieczeństwa i obrony sytuują własne siły zbrojne jako operacyjny instrument polityki zagranicznej i handlowej, a jednocześnie narzędzie egzekwowania interesów ekonomicznego rozwoju Państwa Środka. Modernizacja sił zbrojnych służy do zaspokojenia ambicji regionalnej i globalnej ekspansji. Rola Chin w systemie międzynarodowym jest jednak w dalszym ciągu ograniczona. Rozwój stosunków gospodarczo-politycznych z innym ważnym podmiotem środowiska międzynarodowego, jakim jest wysoko rozwinięta Unia Europejska, niezagrażająca bezpośrednio interesom Chin, może stać się istotnym elementem działań służących osiągnięciu rangi rzeczywistego mocarstwa o wymiarze ogólnoświatowym.

Dynamiczny wzrost znaczenia polityczno-gospodarczego Chin w zglobalizowanych stosunkach międzynarodowych od czasu zakończenia zimnej wojny jest bezdyskusyjny. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej, stworzonej przez 28 demokratycznych państw, Chiny pozostają państwem autorytarnym, którego struktura polityczna bazuje na jednopartyjnym systemie sprawowania władzy.

Państwo to opiera swoją konstrukcję władztwa w polityce i społeczeństwie na biegunowo odmiennym niż UE gorsecie wartości normatywnych. Po 1949 r., kiedy szef Biura Politycznego i przewodniczący Komitetu Politycznego Komunistycznej Partii Chin Mao Zedong proklamował powstanie Chińskiej Republiki Ludowej, wprowadzono komunistyczny system gospodarki centralnego planowania. Następnie, w końcu lat 70. ubiegłego wieku, przewodniczący Ludowej Politycznej Konferencji Konsultatywnej

Chin Deng Xiaoping rozpoczął wprowadzanie reform, których celem miało być odgórne zainstalowanie tzw. socjalistycznej gospodarki rynkowej, która do dziś, mimo odejścia od odgórnie egzekwowanego systemu nakazowo-zarządzanego w dalszym ciągu poddana jest manipulacyjnym wpływom jednopartyjnego systemu politycznego państwa.

Na początku lat 90. XX w. Deng Xiaoping nakreślił ramy przyszłego rozwoju polityczno-gospodarczego Chin, obejmujących również politykę bezpieczeństwa, formułując fundamentalną strategiczną koncepcję: „ćwiczyć powściągliwość, jednocześnie grać odpowiednią rolę”¹. Doktryna ta miała umożliwić stabilizację otoczenia międzynarodowego i spełniać zasadniczą funkcję ochronną dla rozwoju gospodarczego Chin.

Zarówno Unia Europejska, jak i Chiny osiągnęły status kluczowych podmiotów stosunków międzynarodowych. Jednocześnie obaj gracze reprezentują przeciwne systemy wartości odnośnie do praw człowieka, państwa prawa czy też poziomu rozwoju struktur państwa cywilnego. Stosunki między oboma stronami zostały nawiązane w 1975 r., ale dopiero po zakończeniu zimnej wojny nastąpił ich przyspieszony rozwój, w wyniku ustanowienia formalnych ram po podpisaniu w 1985 r. umowy o handlu i współpracy (*EC-China Trade and Economic Cooperation Agreement*).

Polityka bezpieczeństwa Chin. Percepcja zagrożeń

To, jakim międzynarodowym wyzwaniom, ryzykom i zagrożeniom poddawana jest współczesna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Chin, sformułowano po raz pierwszy w 1995 r. Wskazano wówczas m.in. na kwestię zachowania międzynarodowego pokoju i porządku, którego podstawą i gwarantem są postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych i Rada Bezpieczeństwa ONZ, której Chiny są stałym członkiem. ChRL opowiadała się za eliminacją z życia międzynarodowego polityki siły i hegemonii ze strony dużych mocarstw, respektowaniem praw suwerennych państw oraz zapobieganiem proliferacji broni masowego rażenia. W 1998 r. opublikowa-

¹ Tak zwana chińska doktryna 24 znaków składająca się z sześciu sentencji: obserwujcie chłodno i spokojnie, zabezpieczajcie pozycje, zdobywajcie zaufanie, ukrywajcie własne możliwości, czekajcie na swój czas, nie wychodząc przed szereg i nie podnoście głowy, żądając przywództwa. K. Miszczak, *Die Beziehungen zwischen Volksrepublik China und den Satelliten der Sowjetunion in Osteuropa. Fallbeispiel Polen*, LMU Monachium 1989, s. 24.

no w białej księdze obronności tego państwa wytyczne dla polityki bezpieczeństwa i obrony kraju.

To, co w latach 80. dominowało, tzn. strach przed wojną na własnym terytorium oraz przed ewentualnym nuklearnym atakiem ze strony Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych, przestało odgrywać jakąkolwiek rolę. Zamiast tego, chińscy stratedzy identyfikują dzisiaj zagrożenia w innym wymiarze, mianowicie w powiązaniu wewnętrznych i zewnętrznych niebezpieczeństw oraz tradycyjnych, jak i wykraczających poza ten obszar. Do tych ostatnich zaliczane są elementy, które występują w katalogu identyfikowanych zagrożeń przez Stany Zjednoczone i państwa członkowskie Unii Europejskiej, tzn. międzynarodowy terroryzm sponsorowany państwowo, niestabilność ekonomiczna, zmiany klimatyczne, proliferacja broni nuklearnej, bezpieczeństwo teleinformatyczne, katastrofy naturalne, epidemie czy też transgraniczna przestępczość. ChRL definiuje też charakterystyczne chińskie zagrożenia, do których zalicza w pierwszym rządzie te istotne dla narodowego bezpieczeństwa, jedności i integralności kraju (chiń. *guojia anquan tongyi*), wynikające z separatyzmów (Tajwan, Tybet), terroryzmu wszelkiej konotacji oraz walki represjonowanej przez rząd centralny mniejszości Ujgurów w Sinciang (Xinjiang, Turkmenistan Wschodni), która broni swych praw również zbrojnie.

Strona chińska eksponuje ponadto obawy związane z postrzeganą agresywną polityką innych państw, które w pojedynkę lub w sojuszach mogą dążyć do zahamowania wzrostu cywilizacyjno-gospodarczego Chin. Chodzi tutaj przede wszystkim o takie państwa jak USA, Japonia czy Indie. Co interesujące, Rosja nie jest definiowana jako zagrożenie. Głównym rywalem dla Chin są, szczególnie od 2009 r., Stany Zjednoczone ze swoją polityką wzmocnienia antychińskich sojuszy na obszarze Pacyfiku. W zapisach strategii obronnej z 2010 r.² Chiny podkreślają m.in., że siły polityczne poza granicami państwa, nie rozumiejąc polityki państwa chińskiego i przez wrogie nastawienie do niego, sięgają podejrzania i nieufność (chiń. *yilü*) w stosunku do nich na arenie międzynarodowej oraz mieszają się (chin. *ganrao*) w wewnętrzne sprawy Chin, ograniczając ich pole politycznego manewru (chin. *qianzhi*)³.

² S. B. Garies, *Taking off as a Global Power? China's Foreign Policy Grand Strategy*, „Occasional Papers Series”, nr 23, kwiecień 2013, s. 10.

³ D. Schmidt, S. Heilmann, *Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China*, Springer SV Wiesbaden 2012, s. 56–57.

Jako swoje słabe miejsca, Chiny definiują uzależnienie od chwiejnych sił światowych rynków towarowych, surowcowych i finansowych oraz nieobliczalność regionalnych kryzysów (chiń. *diqu redian*), takich jak ten na Półwyspie Koreańskim⁴. Wszystkie te zagrożenia niosą ze sobą bezpośrednio konsekwencje dla chińskiej strategii militarnej. W nawiązaniu do rozwiniętych już w pierwszej połowie lat 90. strategiczno-militarnych wytycznych dla nowej konstelacji interesów w polityce międzynarodowej, została w końcu 2004 r. proklamowana koncepcja tzw. lokalnie ograniczonego prowadzenia wojny w warunkach nowej informacyjno-technologicznej rzeczywistości (chiń. *xinxihua tiaojian xia de jubu zhanzheng*)⁵. Jej treść została następnie skonsolidowana w tekście białej księgi Obrona Narodowa Chin w 2010 r. z 31 marca 2010 r.⁶. W ten sposób ChRL zdefiniowała prowadzenie wojny ograniczonej terytorialnie i czasowo oraz cele, które miałyby zostać osiągnięte przy zastosowaniu precyzyjnej najnowszej technologii wojskowej i z jej dużą siłą rażenia.

Doktryna aktywnej obrony (chiń. *jiji fangyu*) zapewniała operacyjne wdrożenie opracowanych wytycznych. Tak jak w przeszłości, Chiny deklarują, że nie będą prowadzić żadnej wojny w celu osiągnięcia strategicznych korzyści. Mimo to zastrzegają sobie prawo stosowania kroków zapobiegawczych (chiń. *yufang*) i do deeskalacji kryzysów (chiń. *huajie*) celem ich ograniczania z przejściem inicjatywy w interesie obrony swojej suwerenności⁷.

Działania zapobiegawcze to przede wszystkim prowadzenie działań wyprzedzających z wykorzystaniem elementu zaskoczenia celem eliminacji centrów dowódczo-operacyjnych przeciwnika oraz zakłócenia systemów informacyjno-komunikacyjnych. Nowoczesne pole działań militarnych, w chińskim rozumieniu, to obecnie koncentrowanie się na niszczeniu żywotnie istotnych struktur przeciwnika. Zmasowany atak odstraszaający, w powiązaniu z przeprowadzeniem operacyjnie rozstrzygających uderzeń już w pierwszej fazie konfliktu zbrojnego, jest elementem nadrzędnym doktryny bezpieczeństwa Chin, mającym prowadzić do gruntownego paraliżu całej architektury bezpieczeństwa strony przeciwnej.

⁴ *Ibidem*, s. 57.

⁵ *Ibidem*.

⁶ China's National Defence in 2010, <http://merlin.ndu.edu/whitepapers/ChonaEnglish2010.pdf> (dostęp: 3 października 2014 r.) i R. Kwieciński, *Zmiana w systemie międzynarodowym a pozycja Chińskiej Republiki Ludowej na początku XXI wieku*, [w:] J. M. Fischer (red.), *Unia Europejska-Chiny. Dziś i w przyszłości*, PAN, 2014, s. 290–291.

⁷ D. Schmidt, S. Heilmann, *Außenpolitik....., op.cit.*, s. 57.

Na posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (chińskiego parlamentu) w marcu 2013 r. nastąpiła ważna zmiana w kierownictwie partyjno-rządowym, którą rozpoczęto podczas 18. Zjazdu Komunistycznej Partii Chin w listopadzie 2012 r. Wtedy to doszło do istotnych przetasowań personalnych w chińskim kierownictwie i siłach zbrojnych, sygnalizujących nowy etap wzrostu politycznej pewności siebie Chin na arenie międzynarodowej, której fundamentem było osiągnięcie pozycji drugiej gospodarki na świecie. W interpretacji strony chińskiej, pokojowy wzrost siły ekonomicznej spowodował przyspieszony rozwój wszystkich rodzajów chińskich sił zbrojnych, jako elementu towarzyszącego i stabilizującego przyspieszenie dynamiki gospodarczo-handlowej państwa. Taki rozwój sytuacji spowodował zaniepokojenie państw sąsiednich i w konsekwencji może doprowadzić do wyścigu zbrojeń w regionie, szczególnie z udziałem takich państw jak Japonia i Korea Południowa.

Również Stany Zjednoczone, jako dominujące mocarstwo regionu Azji i Pacyfiku, oraz inne państwa regionu, postrzegają Chiny jako zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa, ponieważ chińskie interesy bezpieczeństwa zaczynają być agresywnie definiowane również poza obszarem własnego terytorium i swojej przestrzeni powietrznej. Temu miałyby służyć zabezpieczenie dróg przesyłowych nośników energii i transportu surowców, co gwarantowałyby silna obecność chińskiej marynarki i lotnictwa. Mimo tych wszystkich kroków Chiny nie zamierzają ryzykować konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi, mając przed oczyma niedawny rozpad Związku Radzieckiego, spowodowany m.in. dążeniami niepodległościowymi byłych republik radzieckich wspieranych przez zachodnie demokracje.

W przypadku wybuchu konfliktu Państwo Środka stawia na opcje asymetrycznego prowadzenia wojny, biorąc pod uwagę daleko idącą przewagę technologiczną USA, której Chiny nie są w stanie dorównać. Chodzi tu przede wszystkim o blokowanie amerykańskiej floty dostępu do bezpośredniego sąsiedztwa Chin na Pacyfiku oraz rozwoju chińskiego systemu nawigacji satelitarnej: amerykański system przeciwrakietowy uważany jest za militarną piętę achillesową w globalnym systemie obrony Stanów Zjednoczonych, który można osłabić i zablokować rozwojem własnej militarnej komunikacji satelitarnej⁸.

⁸ Chiński system wsparcia satelitarnego BEIDOU jest projektem konkurencyjnym dla amerykańskiego GPS, rosyjskiego GLONASS i europejskiego GALILEO (COPERNICUS).

Aby osiągnąć ten cel z uwzględnieniem własnych słabości, czyli niskiego poziomu rozwoju technicznego w stosunku zarówno do amerykańskiego konkurenta, jak również pozostałych potencjalnych wrogów państwa chińskiego, konieczne jest, według autorów chińskiej doktryny militarnej, użycie podczas prowadzenia działań zbrojnych środków asymetrycznych wyrównujących te oczywiste deficyty.

ChRL wskazuje tutaj na zakłócanie komunikacji satelitarnej, łącznie z niszczeniem satelitów wroga, oraz wysyłanie sił specjalnych do działań na jego tyłach do prowadzenia różnego rodzaju operacji sabotażowych. Takim operacjom towarzyszyć ma stosowanie elementów wojny psychologicznej, medialnej oraz użycie różnego rodzaju środków prawnych, tzn. wpływanie na opinię publiczną z aktywnym kreowaniem pozytywnego obrazu własnego kraju w społeczeństwie wroga.

Do osiągnięcia tego celu tworzone są jednostki rezerwy, rekrutowane z wojskowych, byłych wojskowych i cywilów, dysponujących kwalifikacjami w obszarze wysoko rozwiniętej technologii informacyjnej (IT), które w okresie pokoju i podczas konfliktów mają za zadanie atakować obce sieci komputerowe.

Mimo tak szerokiego wachlarza cywilno-militarnych zdolności ofensywnych, Chiny dotychczas nie posiadają zdolności pozwalających wymusić respektowanie swoich interesów narodowych w skali globalnej, w tym elementu militarnego o decydującym znaczeniu⁹. Państwo to pozostaje regionalnym mocarstwem ograniczającym swoją aktywność do najbliższego otoczenia międzynarodowego i podporządkowującym reformę sił zbrojnych celowi realizacji własnych interesów narodowych w swojej „bliskiej zagranicy”, przede wszystkim w regionie Morza Południowochińskiego¹⁰.

Od lat 90. XX w. chińskie siły zbrojne przeżywają okres głębokiej modernizacji. Celem jest osiągnięcie do 2020 r. całkowitego zmechanizowania i informatyzacji. Przede wszystkim chodzi tutaj o zmodernizowanie struktur przemysłu zbrojeniowego, szybkie wdrażanie badań i wyników sektora naukowego oraz nakreślenie perspektyw rozwoju tego sektora zgodnie z wyzwaniem nowego teatru prowadzenia wojen i rozwiązywania wszelkiego rodzaju konfliktów zbrojnych. Reforma systemów dowodzenia, kontroli, łączności, wykrywania i rozpoznania wojskowego ma być rozwijana

⁹ D. Shambaugh, *China goes global. The Partial Power*, Oxford 2014, s. 269 i nast.

¹⁰ R. D. Kaplan, *Asia's Cauldron. The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, Nowy Jork, 2014, s. 165 i nast.

za pomocą rodzimych rozwiązań. Prezydent Chin Xi Jinping, jako m.in. szef Centralnej Komisji Wojskowej, czyli faktyczny zwierzchnik sił zbrojnych, jeszcze bardziej przyspieszył proces unowocześnień chińskich sił zbrojnych. Stał na czele Komitetu do spraw pogłębienia reformy armii. W 2014 r. budżet wojskowy Chin ma wzrosnąć o 12,2 proc. do poziomu 131,57 mld dolarów. Dodatkowe środki finansowe mają być zainwestowane w rozwój zaawansowanej technologii wojskowej, wzmocnienie ochrony wybrzeża oraz obrony powietrznej kraju. Dla porównania, państwa Unii Europejskiej, takie jak Wielka Brytania (57 mld dolarów), Francja (52 mld dolarów), Niemcy (44,2 mld dolarów) i Polska (10,2 mld dolarów) w 2013 r. wydały na zbrojenia łącznie 153,4 mld dolarów¹¹. W 2015 r. Chiny planują wyasygnować na zbrojenia jeszcze większą sumę – 159,6 mld dolarów, czyli więcej niż Wielka Brytania, Francja i Niemcy razem wzięte (149 mld dolarów)¹². 9 proc. budżetu wojskowego ma być zainwestowane w badania i rozwój najnowszych technologii¹³. Według prognoz, do końca 2021 r. państwa nienależące do NATO prześcigną członków Sojuszu w nakładach na zbrojenia. Bez wątplenia środek ciężkości potęgi militarnej przesunie się w kierunku Azji i Środkowego Wschodu. Będzie to powodowało fundamentalną zmianę relacji sił w regionie azjatyckim i Pacyfiku, z jej bezpośrednim wpływem na stosunki z państwami kontynentu europejskiego.

Polityka bezpieczeństwa UE a wzrost siły Chin w porządku międzynarodowym

Mimo daleko idących sukcesów Chin w urzeczywistnianiu planów modernizacyjnych armii, państwo to w dalszym ciągu nie jest przygotowane do odgrywania roli dominującej potęgi militarnej w regionie Azji i Pacyfiku. Wprawdzie w niektórych obszarach rozwoju techniki wojskowej osiągnię-

¹¹ Obecnie Chiny są drugim (112,2 mld dolarów) po Stanach Zjednoczonych (600,4 mld dolarów) państwem na świecie pod względem wydatków na zbrojenia. Trzecim jest Rosja (68,2 mld dolarów), następnie Arabia Saudyjska (59,6 mld dolarów), Japonia (51,0 mld dolarów), Indie (36,3 mld dolarów), Brazylia (34,7 mld dolarów). Dane z 2013 r. według IISS, <http://www.iss.org> (dostęp: 15 października 2014 r.).

¹² *Global Defence Budgets Overall to Rise for First Time in Five Years*, 4 lutego 2014 r., <http://press.ihs.com/press-release/aerospace-defense-terrorism/global-defence-budgets-overall-rise-first-time-five-years> (dostęp: 15 października 2014 r.).

¹³ Rzeczywiste nakłady na zbrojenia armii chińskiej są zdecydowanie wyższe.

to poziom zbliżony do wysoko rozwiniętych państw zachodnich, niemniej Chiny w dalszym ciągu nie są w stanie dorównać im w produkcji i użyciu nowoczesnych systemów broni.

Mimo dotychczasowej modernizacji Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej, z punktu widzenia zagrożenia interesów wysokorozwiniętych państw europejskich, nie doszło jeszcze do wyścigu zbrojeń w regionie. Państwowemu sąsiadującemu brakuje finansowych i technologicznych środków umożliwiających dotrzymywanie kroku Chinom w tym obszarze. Dla państw obronnych państw UE otwiera się jednak możliwość inwestowania w sektorach wojskowych tych państw przy produkcji systemów broni w celach wzmacniających potencjał odstraszania w razie zagrożenia wybuchem konfliktów asymetrycznych.

Problemem dla państw unijnych staje się brak wspólnej strategii i skoordynowanej współpracy na tym polu. Poza tym z powodu rozwoju sytuacji w regionie Morza Południowochińskiego, polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej stoi przed nowymi do tej pory nieznanymi wyzwaniami. Przy oczywistej słabości tych polityk na kontynencie europejskim, nie można oczekiwać od UE zajęcia silnego stanowiska w stosunku do hegemonicznej polityki Chin w tym regionie.

Unia Europejska nie potrafiła wypracować wspólnego stanowiska, również w stosunku do Stanów Zjednoczonych. W porównaniu z polityką tego supermocarstwa Unia nie dosłużyła się konturów własnej strategii interesów bezpieczeństwa w stosunku do tego obszaru pomimo jego ewidentnego kluczowego znaczenia dla utrzymywania wolnych dróg handlowych i kontaktów gospodarczych UE z państwami wschodzących gospodarek tego regionu. Transfer systemów uzbrojenia z państw unijnych w tym kierunku jest hamowany brakiem jasnego zdefiniowania wspólnych interesów państw UE.

W odróżnieniu od napiętych relacji Chin ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią, kwestie dotyczące polityki bezpieczeństwa nie mają dziś istotnego znaczenia dla rozwoju stosunków chińsko-europejskich. Niemniej stosunki między ChRL a UE przypominają kontakty Chin ze Stanami Zjednoczonymi. Przede wszystkim dotyczy to poziomu ekonomicznego uzależnienia przy jednoczesnym wzroście potencjału napięć w pozagospodarczych kwestiach. Państwa członkowskie UE i USA prezentują w wielu kwestiach podobne stanowiska polityczne wobec Chin. Dotyczy to takich obszarów jak: oczekiwanie od Chin prowadzenia odpowiedzialnej i obliczalnej polityki w systemie międzynarodowym, reformowanie systemu politycznego w Chinach

w kierunku umacniania zasad demokratycznego państwa prawa, społeczna modernizacja i rozwój gospodarczy odbywający się harmonijnie i odpowiedzialnie w stosunku do własnego społeczeństwa i w kontaktach z innymi uczestnikami porządku międzynarodowego, z uwzględnieniem środowiska naturalnego.

Podczas zarysowywania się i trwania kryzysu finansowo-gospodarczego (2007/08–2014) katalog zarzutów ze strony Wielkiej Brytanii i Niemiec kierowanych pod chińskim adresem pokrywał się z tym, który reprezentowały Stany Zjednoczone. Państwa członkowskie Unii traktują Chiny jako państwo, które bardzo zyskało gospodarczo i politycznie na procesach globalizacyjnych w świecie, ale poddały ostrej krytyce nielegalne metody stosowane przez Chiny w osiągnięciu celu szybkiego rozwoju gospodarczego. Chodziło tutaj przede wszystkim o ograniczanie dopuszczania do chińskiego rynku towarów z UE oraz państwowe subwencjonowanie polityki eksportowej tego państwa i kontrolowane zaniżanie wartości waluty chińskiego juana (RMB) w międzynarodowym obiegu finansowym. W ten sposób Chiny z partnera stawały się na rynkach światowych konkurentem dla Unii Europejskiej.

Oprócz wspólnych interesów USA i UE wobec Chin, stosunki chińsko-europejskie definiowane są dzisiaj przez ich szczególny charakter zdeterminowany przez inną niż reprezentowana przez administrację amerykańską, konstelację interesów. Opierają się one na szczególnej misji UE w polityce międzynarodowej jako aktora cywilnego, dla którego aspekt militarny odgrywa drugorzędną rolę albo nie odgrywa jej wcale.

W polityce międzynarodowej Unia Europejska, będąc jednym z najważniejszych polityczno-gospodarczych podmiotów w systemie międzynarodowym, znanym z aktywności i zaangażowania na wielu polach polityki we wszystkich regionach świata – cieszy się obecnie dużym uznaniem jako element operacyjno-cywilny. Jednak jej rzeczywisty wpływ polityczny, jako instrument zbiorowego oddziaływania poza terytorium obowiązywania prawa traktatowego i wpływu na globalne procesy rozwojowe, pozostaje ograniczony.

Mimo negatywnych aspektów współpracy europejsko-chińskiej, aktywność Unii Europejskiej w stosunku do Chin koncentruje się w dalszym ciągu na rozszerzaniu współpracy gospodarczej. Od lat 90. XX w. stosunki między tymi dwoma podmiotami rozwijały się bardzo dynamicznie. Dzisiaj Chiny są dla 28 państw członkowskich ogółem najważniejszym partnerem handlowym, przed Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Dla Chin, Unia jest drugim najważniejszym partnerem gospodarczym.

Od 2003 r. poziom stosunków między Unią Europejską a Chinami został podniesiony na wyższy szczebel – partnerstwa strategicznego. Od tego czasu obie strony raz do roku prowadzą polityczno-gospodarczy dialog na najwyższym szczeblu. Mimo tego Unia Europejska do dzisiaj nie uzyskała w ocenie Chin statusu rzeczywistego, tzn. stosującego szeroki wachlarz instrumentów cywilno-militarno-gospodarczych międzynarodowego aktora, który byłby w stanie aktywnie wpływać na sytuację międzynarodową na świecie. ChRL w polityce wobec UE idzie dalej i aktywnie wykorzystuje konflikty istniejące między państwami członkowskimi. Współpracę z tymi państwami rozwija na poziomie szerokich dwustronnych powiązań, odpowiednio do znaczenia wpływu danego państwa na politykę mniejszych państw unijnych. Dotyczy to szczególnie Niemiec i Francji, z którymi Chiny utrzymują również stosunki na poziomie strategicznym¹⁴. Mimo rozwiniętych kontaktów politycznych i prowadzenia wszechstronnego dialogu, stosunki w aspekcie szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa charakteryzuje znaczna nieufność i rosnące napięcia. Spowodowane jest to faktem, że w oczach UE polityka bezpieczeństwa Chin w stosunku do mniejszych państw własnego regionu przyjmuje wymiar polityki siły przy realizowaniu ich interesów narodowych. Taka konstelacja gry interesów dużych mocarstw jest państwom europejskim znana z przeszłości i rodzi u Europejczyków poczucie zagrożenia nie tylko dla regionu azjatyckiego, ale również generuje niebezpieczeństwa dla utrzymania pokoju na świecie.

Do tego dochodzi silniejsze stawianie przez nowe kierownictwo Komunistycznej Partii Chin akcentów nacjonalistycznych wokół prezydenta Xi Jinpinga. Działania te służą wzmocnieniu legitymizacji władzy zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Symbolem tego jest m.in. wydanie przez ChRL specjalnego paszportu, na którego okładce umieszczono mapę, z zaznaczonymi wszystkimi terytoriami spornymi między Chinami a państwami sąsiedzkimi (m.in. wyspy Senkaku/Diaoyu, archipelag Spratly), włącznie z 90 proc. akwenu Morza Południowochińskiego przedstawionego, jako wewnątrzchińskie. Takie metody realizowania hegemonicznej praktyki politycznej Unia Europejska zdecydowanie odrzuca, traktując obecną politykę zagraniczną Chin jako realizację ambicji imperialnych regionalnego mocarstwa, które zamierza osiągnąć światową supre-

¹⁴ *Zusammenarbeit mit China vertiefen, Die Bundeskanzlerin, Regierungskonsultationen*, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014> (dostęp: 15 października 2014 r.).

mację. Ambicje te stoją w sprzeczności z propagandowymi deklaracjami Chin, stylizujących się na zewnątrz na maklera pokoju, który opowiada się za harmonijnym rozwojem porządku światowego. Polityka ChRL prowadzi bezpośrednio do przesunięcia strategicznego środka ciężkości w regionie i w konsekwencji do jej destabilizacji, co nie leży w interesie państw Unii Europejskiej, zainteresowanych utrzymaniem stabilizującej równowagi sił, a nie konfrontacyjnej przewagi jednego państwa nad innymi.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, jako ewentualny instrument wpływu na politykę bezpieczeństwa Chin

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO), ze względu na limitowany komponent militarny i tym samym brak możliwości jego szerokiego operacyjnego użycia przez państwa członkowskie, powoduje postrzeganie Unii przez państwa trzecie jako cywilnego, tzn. w konsekwencji tylko, jako częściowo dyplomatycznego partnera w polityce międzynarodowej. Dotychczasowy bilans procesu uwspólnotowienia WPBiO pozostawia wiele do życzenia i jest w dalszym ciągu niedostateczny¹⁵. UE, jako potęga handlowa (25 proc. światowego PKB) obok Stanów Zjednoczonych, Japonii oraz tzw. wschodzących mocarstw gospodarczo-politycznych, takich jak właśnie Chiny, jest poważnym partnerem negocjacyjnym w globalnej polityce handlowej, ale nie w obszarach polityki bezpieczeństwa.

Również pomoc rozwojowa tej organizacji, największego donatora finansowego na świecie, i jej aktywność na wszelkich globalnych międzynarodowych forach potwierdza tę tezę. Unia wspiera współpracę w ramach ASEAN – traktaty o przyjaźni i kooperacji (*Treaty of Amity and Cooperation*, TAC) oraz Forum Regionalnego ASEAN (*ASEAN Regional Forum*) popiera od lat procesy wzmocnionej wielostronnej współpracy oraz politycznej i ekonomicznej integracji.

Jednak ze względu na brak jedności i koordynacji między państwami członkowskimi UE w działaniach już na własnym kontynencie, Unia Europejska może być tylko przykładem ograniczonego zapobiegania eskalacji rozwoju sytuacji konfliktowych w innych regionach.

¹⁵ K. Miszczak, *Traktatowe mechanizmy spójności polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (w:) Jednolitość i spójność prawa. Perspektywa Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2014, s. 67–98.

W odróżnieniu od napiętych stosunków amerykańsko-chińskich, Unia i Chiny nie postrzegają się w kategoriach militarnego zagrożenia. Unia Europejska nie posiada w regionie żadnych widocznych interesów bezpieczeństwa i tym samym również nie podejmuje tam żadnej aktywności militarnej. Nawet kwestia Tajwanu, który według ChRL terytorialnie należy do tego państwa, jak i embargo UE wprowadzone od 1989 r. dotyczące eksportu broni tego nie zmieniła. W politycznej rzeczywistości, dyskusja nt. zniesienia embarga jest jednym z niewielu sporów między Unią Europejską a Chinami. Państwo to tradycyjnie wykorzystywało konflikty dotyczące restrykcji handlowych w relacjach z poszczególnymi państwami członkowskimi. Z jednej strony, Niemcy i Francja opowiadały się za zniesieniem sankcji, z drugiej strony, Wielka Brytania i państwa Europy Środkowo-Wschodniej były przeciwnie. W grudniu 2010 r. wysoki przedstawiciel UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspierana przez Francję i Hiszpanię, zaproponowała zniesienie embarga, co jednak spotkało się z protestami ze strony Wielkiej Brytanii uzależniającej ten krok od respektowania praw człowieka przez Chiny. W odróżnieniu od polityki Stanów Zjednoczonych w stosunku do ChRL, większość rządów państw EU nie jest gotowa do wywierania nacisków politycznych w kwestii respektowania praw człowieka. Sądzą, że doprowadzi to do erozji chińskiego systemu politycznego i daleko idącej destabilizacji sytuacji wewnętrznej w tym kraju oraz nieprzewidywalnymi politycznymi następstwami dla całego regionu. Dlatego też Europejczycy zaproponowali Chinom prowadzenie dialogu dotyczącego kwestii praw człowieka wypełnionego niekonfrontacyjnym katalogiem postulatów i połączenia go z konkretnymi projektami współpracy¹⁶.

Niemniej duża ilość programów kooperacyjnych istniejących między oboma stronami nie doprowadziła dotychczas do lepszej koordynacji i tym samym jakościowego wzmocnienia polityki europejskiej w stosunku do Chin. Programy współpracy rozbudowywane są na poziomie kontaktów dwustronnych i realizowane nie na poziomie wspólnotowym, ale jako nieskoordynowane, równoległe do siebie inicjatywy prowadzone przez poszczególne państwa członkowskie Unii. Tym samym wpływ Europy na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Chin pozostaje ograniczony i realizowany tylko pośrednio. Bezspornie Unii brakuje szybkiej i sprawnej identyfikacji

¹⁶ K. Gomółka, I. Borucińska-Dereszewicz, *Polityka Unii Europejskiej wobec Chin: w kręgu współpracy i konkurencji* (w:) J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska-Chiny, op.cit.*, s. 81 i nast.

wspólnych celów, których realizacja stałaby się fundamentalnym elementem w osiągnięciu maksymalnych korzyści polityczno-gospodarczych w relacjach z Chinami.

Brak jedności i koordynacji w działaniach na kontynencie i poza nim ze strony państw europejskich pogłębia międzynarodowy chaos i wzrost znaczenia innych graczy międzynarodowych, takich jakimi bez wątpienia są dzisiejsze Chiny. Dlatego państwa Unia nie jest nawet konkurentem w osiągnięciu celów polityki globalnej. Negatywnym potwierdzeniem traktowania UE nie jako partnera, ale klienta była nieudolna i nieodpowiedziana próba rozwiązania kryzysu finansowego krajów Europy Południowej (lata 2010–2011). To przechodzące głęboki kryzys państwa unijne zwróciły się do Chin o pomoc kredytową, w czasie gdy UE nie była do tego zdolna. Z pozycji realizowania polityki siły, tylko Europa jako Unia polityczna wyposażona w odpowiednie zdolności militarne miałaby realną szansę odgrywać ważną rolę w polityce międzynarodowej i aktywnie wpływać na rozwój międzynarodowego porządku światowego i jednocześnie moderująco oddziaływać na politykę zagraniczną Chin. Traktat lizboński wyposaża UE w odpowiednie instrumenty do wypełniania takiej roli. Potencjał ten rozpada się jednak na różne nieistotne części, tracąc na sile, co Chiny skrupulatnie wykorzystują, traktując państwa członkowskie tej organizacji jak rywalizujących ze sobą aktorów życia politycznego.

Aby odgrywać poważną rolę lidera w nowym multipolarnym systemie międzynarodowym Unia potrzebuje gruntownej, całościowej zmiany strategii bezpieczeństwa nakierowanej również na region azjatycki, czym dzisiaj nie dysponuje. Unia nie może budować swojej jedności politycznej tylko jako reakcji na zachowania innych podmiotów polityki międzynarodowej. Musi opracować i konsekwentnie wprowadzać w życie całościowo przemyślaną globalną strategię własnej polityki zewnętrznej.

Istotnym narzędziem przyspieszającym osiągnięcie tego celu był francusko-niemiecki pomysł utworzenia europejskiej unii polityki bezpieczeństwa¹⁷. Głównym celem tej inicjatywy był zamiar kontynuacji procesu uwspólnotowania polityki bezpieczeństwa i obrony państw europejskich, co Chiny skwapliwie poparły, licząc, że doprowadzi to do sytuacji rozluźnienia stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską i emancy-

¹⁷ *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, Mitglieder des Konvents. Europäischer Konvent, CONV 422/02, Bruksela, 22 listopada 2002 r., s. 1–4.

pacji tych państw spod kurateli amerykańskiego supermocarstwa. Opcję tę reprezentowała rządząca w tym czasie koalicja SPD-Sojusz 90/Zieloni (lata 1998–2005), ze swoją polityką budowania siły przeciwnej w stosunku do USA na kontynencie europejskim¹⁸. Nie było więc zaskoczeniem, że Chiny poparły również kolejną niemiecko-francuską politykę gry interesów skierowanej przeciwko USA, tzn. belgijską propozycję odbycia 29 kwietnia 2003 r. spotkania dotyczącego EPBiO Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga¹⁹.

Wspierano również jedną z najważniejszych decyzji w tej dziedzinie – ustanowienie 12 lipca 2004 r. Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (*European Defence Agency*, EDA) i rozszerzenie zakresu misji petersberskich. Postępująca rozbudowa militarnej części WPBiO i ustalanie politycznych ram rozwiązywania sytuacji kryzysowych realizowało doktrynę UE tzw. efektywnego multilateralizmu we współpracy z ONZ i organizacjami regionalnymi, co pokrywało się ze sloganowymi kierunkami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Chin.

Postanowienia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) z 2003 r. i jej przegląd z 2008 r., jak również mało konkretne sformułowania dot. rozwoju WPBiO zawarte w raporcie Komisji Europejskiej z 24 lipca 2013 r., które były podstawą dyskusji na szczycie (19–20 grudnia 2013 r.) poświęconym m.in. polityce bezpieczeństwa i obrony Unii, nie uwzględniały obecnych wyzwań regionalnych i globalnych ze strony chińskich działań w regionie azjatyckim i Morza Południowochińskiego²⁰. Mimo sprzeciwów innych państw unijnych, ostatecznie przeforsowano jednak postulat wzmocnienia współpracy z państwami partnerskimi UE, również z Chinami m.in. w ramach trwającej operacji WPBiO realizowanej na Oceanie Indyjskim u wybrzeży Somalii – EUNAVFOR²¹. Ponadto zaakceptowano rozszerzenie kryteriów użycia grup bojowych, tzn. europejskich sił szybkiego reagowania, ze szczególnym

¹⁸ K. Miszczak, *Normalizacja siły. Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony RFN w latach 1998–2005*, Warszawa 2012, s. 277.

¹⁹ *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Bruksela, 29 kwietnia 2003 r., <http://www.auswaertiges-amt.../ausgabe-archiv>, <http://nachtwei.de/sicherheitspolitik/Deutschland%20Frankreich%20%20Luxemburg%20und%20Belgien.htm> (dostęp: 10 października 2014 r.).

²⁰ *Konkluzje szczytu Rady Europejskiej 19–20 grudnia 2013, Rada Europejska*, Bruksela, 20 grudnia 2013 r. EUCO 217/13, CO EUR 15, Concl 18.

²¹ Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję o ochronie dróg handlowych przed piractwem. Oprócz NATO udział w operacji zadeklarowały: Chiny, Rosja, Japonia, Indie, Norwegia, Chorwacja i Ukraina. Operacja EUNAVFOR „Atalanta” rozpoczęła się 8 grudnia 2008 r., www.eunavfor.eu/mission (dostęp: 10 października 2014 r.).

uwzględnieniem współdziałania w zarządzaniu regionalnymi i globalnymi sytuacjami konfliktowymi. Grupy te do tej pory nie zostały użyte.

W ocenie strony chińskiej, szczyt bezpieczeństwa UE nie był przełomem jeżeli chodzi o dalszy rozwój w kierunku osiągnięcia rzeczywiście wspólnej europejskiej obrony²², niezależnej od atlantyckiego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Dla ChRL zostały martwym niezrealizowanym do tej pory polityczno-wojskowym projektem UE.

Mimo tych skromnych osiągnięć, wartość polityki bezpieczeństwa europejskiego ma sens dla Chin tylko wtedy, gdy w przyszłości państwa członkowskie UE będą dążyć do wypracowania wspólnego stanowiska dotyczące zbudowania przejrzystej strategii militarnej tej organizacji, prowadzącej do proklamowania spójnej doktryny militarnej. Powinna ona stać się podstawą do ogłoszenia skodyfikowanych wytycznych, białej księgi, obowiązujących prawnie wszystkie państwa członkowskie Unii oraz idące w kierunku wypracowania i wdrożenia całościowej strategii polityki zewnętrznej UE, tzn. realizacji kompleksowego podejścia tej organizacji do reagowania kryzysowego, tzw. *comprehensive approach* (m.in. bezpieczeństwo energetyczne, morskie i cybernetyczne). Aby Unia Europejska w przyszłości nie straciła na polityczno-militarnym znaczeniu, koniecznym jest uruchomienie procesu tworzenia struktur armii europejskiej, co dawałoby UE w przyszłości możliwość przeprowadzania samodzielnie komponowanych cywilno-wojskowych operacji antykryzysowych i stabilizacyjnych w skali ogólnoświatowej. Największą słabością Unii Europejskiej, w oczach chińskiego kontrahenta w obrocie międzynarodowym, jest bez wątpienia jej polityczna nieudolność i brak wkomponowania przez Unię własnej normatywnej orientacji politycznej w koherentną wspólną koncepcję strategiczną z planowo celowym i zorganizowanym realizowaniem własnych interesów. Identyfikacja i jasne sformułowanie takich interesów jest funkcją kreowania wspólnego stanowiska, jako podstawy tworzenia instrumentów aktywnego wpływu na politykę międzynarodową. Tylko taki, w pełni wyposażony w atrybuty cywilno-militarnej siły podmiot może być wiarygodnym partnerem rozwiązywania globalnych problemów w wielobiegunowym politycznym porządku dla wschodzącego mocarstwa światowego jakim są dzisiaj Chiny, zamierzające być w przyszłości jednym z jego głównych filarów.

²² Konkluzje szczytu Rada Europejska 19–20 grudnia 2013, *op.cit.*, Concl 18.

Z tego powodu dla ChRL w dalszym ciągu priorytetem w wymiarze regionalnym i globalnym są stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Unii Europejskiej przypisuje się jedynie ważną rolę gospodarczą i dostawcy kapitału oraz nowoczesnej technologii. Potwierdziła to dodatkowo obecna transpozycja świata międzynarodowego, której powodem jest m.in. rozwój sytuacji w regionie Europy Wschodniej.

Po pogwałceniu zasad prawa międzynarodowego przez Federację Rosyjską, czego skutkiem jest aneksja i okupacja części suwerennego państwa – Ukrainy, mamy obecnie do czynienia z sytuacją nowej geopolitycznej rzeczywistości w Europie. W wyniku neoimperialnej polityki Rosji doszło do fundamentalnej zmiany geopolitycznej na kontynencie europejskim i w skali globalnej, gdzie na pierwszy plan wysuwa się konflikt Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską oraz rywalizacja Chin ze Stanami Zjednoczonymi. Chiny wykorzystują nowe napięcia w stosunkach międzynarodowych, starając się podporządkować je własnym interesom, sprzecznym z polityką Unii Europejskiej w kwestii oceny rosyjskiej inwazji na Ukrainie. ChRL nawoływała do wstrzeźliwości w ocenie tego aktu międzynarodowego barbarzyństwa²³. Unia Europejska oczekiwała od Chin jasnego stanowiska potępienia elementarnego łamania prawa międzynarodowego, respektowania suwerenności i integralności terytorialnej niezależnych państw w ramach istniejącego porządku międzynarodowego.

Dla strony chińskiej nie są to dzisiaj tematy zasadnicze dla jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Państwo to w dalszym ciągu stoi, z powodów historycznych (wojna opiumowa), na stanowisku utrzymania zasady nieingerencji w kwestie wewnętrzne suwerennych państw, co łączy je z jednej strony z polityką Rosji, jako spóźnionej reakcji rosyjskiej na rozpad Związku Radzieckiego, a z drugiej strony tę politykę odrzuca, ze względu na własne problemy wewnętrzne, takie jak kwestie Tybetu, Sinciangu czy też Tajwanu, które Chiny zamierzają rozwiązywać same, bez zewnętrznej ingerencji, co zademonstrowały podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w sprawie potępienia referendum dot. aneksji Krymu przez Rosję. Chiny wstrzymały się wtedy od głosu. Nie była to akceptacja stanowiska Unii Europejskiej, czy też dystansowanie się od polityki Rosji. W dalszym ciągu dla Chin istotniejszym partnerem we wzajemnych stosunkach i w wymiarze

²³ V. Stanzel, *China und die Krise in der Ukraine: Warum Peking trotz Bedenken weiterhin mit Moskau kooperieren wird*, „Mecator Institute for China Studies“, 28 marca 2014 r., s. 1.

globalnym pozostaje nie Unia Europejska, ale Federacja Rosyjska, która tak jak Chiny stawia czoła interesom świata zachodniego. Chińska Republika Ludowa będzie potrzebować do dalszego rozwoju własnej gospodarki m.in. olbrzymich dostaw nośników energii. Tego nie może zapewnić uzależniona od dostaw surowców energetycznych Unia Europejska, tylko bogata w surowce Federacja Rosyjska.

Dzisiejsza sytuacja międzynarodowa rozszerza niewątpliwie pole manewru dla chińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jednocześnie w stosunku do Rosji (konflikt z UE) i USA (napięta sytuacja w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie), ponieważ oba te państwa będą potrzebować Chin do stabilizowania sytuacji międzynarodowej w długookresowej perspektywie. Natomiast Chiny, którym zależy na stabilizacji sytuacji międzynarodowej, stają się automatycznie jednym z głównych elementów równowagi sił w wymiarze globalnym, który zapewnia im spokojny, w miarę bezkonfliktowy rozwój gospodarczy²⁴. Unia odgrywa tutaj wprawdzie ważną rolę cywilną, ale reprezentuje tylko tzw. miękką siłę, która jedynie doraźnie uzupełnia jej wykorzystanie do realizacji chińskich interesów.

Chiny będą w przyszłości, z jednej strony, próbować swoje sfragmentaryzowane socjoekonomiczne struktury konsolidować w kontekście narodowym (czynnik mobilizacyjny społeczeństwa). Z drugiej strony, podążać drogą realizowania strategii aktywnego sytuowania się w pierwszym szeregu powstającego nowego ładu międzynarodowego. Strategia umiędzynarodowienia interesów narodowych Chin będzie z pewnością obejmować konsekwentne rozszerzanie swojej pozycji siły w zglobalizowanym systemie międzynarodowym. Proces ten może liczyć na powodzenie tylko pod warunkiem, że państwo to niepoddane zostanie odśrodkowym politycznym procesom wewnętrznego rozpadu. Jedyną siłą scalającą państwo w sposób sztuczny jest głęboko, systemowo skorumpowana rządząca Komunistyczna Partia Chin²⁵ i jej jednowładztwo.

Obecnie wprowadzana w życie przez kierownictwo partii ideologia siły, tzn. próby uzdrawiania struktur polityczno-gospodarczych państwa, przez m.in. utworzenie komisji kontroli dyscypliny, realizowania szeroko zakrojo-

²⁴ *Press statement following the meeting between Herman Van Rompuy, President of European Council, Jose Manuel Barroso, President of the European Commission, and Premier of the People's Republic of China, Li Keqiang, European Commission, Mediolan, 15 października 2014 r.*

²⁵ Dylemat komunistycznej partii Chin opisany jest słowami *bu fan fubai wangguo, fan fubai wangdang*, (nie zwalczając korupcji, państwo upadnie, zwalczając korupcję partia upadnie).

nej kampanii antykorupcyjnej, jak również wyeksponowanie „chińskiego”, tzn. narodowego elementu przemian wewnętrznych łącznie z personifikacją zmian związanych propagandowo z osobą obecnego prezydenta Xi Jinpinga porównywanego z Deng Xiaopingiem, co ma służyć próbom umacniania siły partii na wewnątrz oraz prezentowanie agresywnej polityki Chin na arenie międzynarodowej już nie wystarczy. Albo państwo to ulegnie procesom politycznej globalizacji, tzn. zacznie przeprowadzać wewnętrzne reformy polityczne z rozszerzeniem udziału całego społeczeństwa w strukturach państwowych, albo będzie musiało poddać się procesom głębokiej liberalizacji życia wewnętrznego. Jedno i drugie oznacza daleko idące zawirowania z nieobliczalnymi skutkami dla samych Chin i ich międzynarodowego otoczenia.

W przyszłości międzynarodowa pozycja Chin, i tym samym europejsko-chińskich stosunków, będzie uzależniona przede wszystkim od woli kontynuacji głębokich systemowych przemian gospodarczo-politycznych w tym państwie, a nie od powiązań polityczno-gospodarczych z Unią Europejską. Z pewnością nie będzie zależeć też od procesów zmian w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym Chińskiej Republiki Ludowej. Dla Unii jedyną szansą dla względnie stabilnego i partnerskiego rozwoju stosunków z Chinami jest jej głęboka polityczno-gospodarcza integracja w ramach wspólnoty transatlantyckiej, tzn. wzrostu znaczenia polityczno-militarnego tej organizacji na arenie międzynarodowej. Stworzyłoby to nieodzowne warunki rozwoju wzajemnie partnerskiego stosunku obu stron i tym samym we własnym interesie Unii Europejskiej zachowania ograniczonego i umiarkowanego kontrolowanego wpływu na politykę Chin w ramach budowy nowego systemu zależności międzynarodowych.

Polscy przedsiębiorcy w UE. 10 lat doświadczeń wobec wyzwań przyszłości

Andrzej Arendarski

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i otwarcie polskiej gospodarki na rynek europejski stworzyło ogromny impuls rozwojowy i przyczyniło się do podniesienia konkurencyjności. Nie oznacza to jednak, że wraz z akcesją gospodarka stała się wolna od zagrożeń. Zbytne skoncentrowanie wymiany handlowej na rynkach unijnych (w szczególności krajach strefy euro) obniża poziom bezpieczeństwa w eksporcie (o tym, czym grozi brak zróżnicowania rynków zbytu, boleśnie przekonują się obecnie polscy eksporterzy owoców do Rosji). Niebezpieczeństwa mogą wiązać się także z koniecznością implementowania uzgodnionych na szczepku UE polityk. Przykładem może być tutaj polityka klimatyczna, która – realizowana w obecnym kształcie – może przynieść wiele negatywnych skutków dla branży energetycznej i w konsekwencji dla gospodarki i całego społeczeństwa.

Trudno dzisiaj podważać korzyści dla polskiej gospodarki wynikające ze wstąpienia do UE. „Gdyby Polska nie przystąpiła do UE, to w 2013 r. PKB na osobę, mierzony wartością siły nabywczej, byłby na poziomie z 2009 r., czyli niższym o 11 proc. w stosunku do średniej UE-27. W tym samym roku wartość polskiego eksportu byłaby mniejsza o 164 mld zł (czyli o 25 proc.). Z kolei nakłady na inwestycje byłyby niższe o 36 mld zł (czyli o 12 proc.) w 2013 r., a w całym okresie 2004–2013 – o 200 mld zł (czyli o 7,8 proc.). Wreszcie zatrudnienie byłoby niższe o 10 proc., a bezrobocie wyższe o prawie 38 proc.” – czytamy w raporcie Ministerstwa Spraw Zagranicznych z okazji 10-lecia Polski w UE¹.

MSZ podkreśla, że możliwość swobodnego przepływu towarów została doskonale wykorzystana przez polskie firmy. W ciągu 10 lat wyeksport-

¹ *Polskie 10 lat w Unii*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014. s. 12.

towały one do UE towary o wartości prawie 3,5 bln zł, co stanowi ponad dwukrotność polskiego PKB. Co więcej, Polska w stosunkowo krótkim czasie stała się jednym z czołowych europejskich producentów i eksporterów towarów w ważnych gałęziach przemysłu (np. w przemyśle motoryzacyjnym, elektronicznym, AGD i meblarskim), a także liczącym się dostawcą usług na rynek unijny. Od momentu akcesji tylko do 2012 r. przedsiębiorstwa osiągnęły około 550 mld zł (135 mld euro) dochodów z tego eksportu, a dodatnie saldo wyniosło w sumie ponad 37 mld zł (ponad 9 mld euro)².

Rekordowe wyniki polskiego eksportu to przede wszystkim efekt zacieśniania współpracy handlowej w ramach UE. W latach 2004–2013 eksport z Polski do Unii wzrósł niemal trzykrotnie w porównaniu z 2003 r., podczas gdy poziom importu rósł znacznie wolniej. Wyjątkiem był kryzysowy 2009 r., kiedy odnotowano spadek obrotów handlowych z UE. W 2013 r. eksport polskich towarów do UE osiągnął historyczną wartość 114 mld euro (w porównaniu z 38,4 mld euro w 2003 r.). Członkostwo w Unii pozwoliło Polsce na poprawę salda handlowego w wymianie z krajami członkowskimi, a także pozytywnie wpłynęło na poziom wymiany handlowej z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Między 2003 r. a 2013 r. eksport do państw UE-10 (tzw. nowych członków UE) wzrósł z 6,2 mld euro do 25,3 mld euro. To skok o ponad 300 proc. i jednocześnie niemal dziesięciokrotny wzrost dodatniego salda handlowego Polski: z 1,1 mld euro do około 10,5 mld euro³.

Dzisiaj UE jest odbiorcą około 80 proc. polskiego eksportu. Jest to ewidentny sukces Polski, rodzi jednak pytanie, czy tak ścisły związek z rynkiem unijnym nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo gospodarcze Polski?

Niebezpieczeństwo petryfikacji wymiany handlowej

Dywersyfikacja eksportu, a więc jego zróżnicowanie geograficzne i produktowe, jest domeną najbardziej nowoczesnych i rozwiniętych gospodarek. Im bardziej zdywersyfikowana jest struktura geograficzna eksportu oraz im większa liczba eksportowanych produktów, tym mniejsza wrażliwość na ze-

² *Ibidem*, s. 14.

³ *Ibidem*, s. 15.

wewnętrzne szoki gospodarcze⁴. Unikanie koncentracji kontaktów handlowych jest jedną z najczęściej podkreślanych domen gospodarek tzw. azjatyckich tygrysów – m.in. Singapuru i Tajwanu. Na problem zróżnicowania geograficznego eksportu zwrócono uwagę m.in. w raporcie przygotowanym przez zespół kierowany przez prof. Jerzego Hausnera na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej (KIG) pt. „Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?”. Rozwój eksportu jest tam wskazany jako jeden z kluczowych czynników podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Autorzy raportu podkreślają, że „na pozycję konkurencyjną eksportu trzeba patrzeć przez pryzmat czterech wymiarów: tempa wzrostu eksportu i jego udziału w rynku światowym, kierunków oraz stopnia dywersyfikacji geograficznej i towarowej, jakości oferowanych produktów oraz dynamiki i trwałości zaangażowania firm w tę działalność”⁵.

Jednym z czynników, które na to wpływają jest wysoka koncentracja eksportu na rynku Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza strefy euro, który w ostatnich latach, pod wpływem kryzysu finansowego, stał się jednym z najsłabiej rozwijających się. W rezultacie popyt na polski eksport, rozumiany jako ważona suma popytu importowego partnerów handlowych, rośnie wolniej niż światowy popyt importowy⁶.

Wzrostowi nie sprzyja też struktura towarowa polskiego eksportu, skoncentrowanego na kilku branżach przemysłu elektromaszynowego (w tym zwłaszcza motoryzacyjnego), realizowanego w ramach europejskiego handlu wewnątrz korporacyjnego.

Obecny kształt dywersyfikacji geograficznej i towarowej polskiego eksportu nie ułatwia poprawy jego pozycji konkurencyjnej. Jest on mocno spetryfikowany. Jak wynika z badań Banku Światowego, aż 2/3 przyrostu eksportu w ostatniej dekadzie Polska osiągnęła przez wzrost wywozu tych samych („starych”) produktów na te same (stare) rynki. Tylko niespełna 30 proc. przyrostu eksportu wygenerował wywóz „starych” produktów na nowe rynki (czyli ekspansja geograficzna), a mniej niż 4 proc. – wywóz „nowych” produktów na stare rynki (czyli ekspansja towarowa)⁷.

⁴ T. Białowas, *Otwartość handlowa i dywersyfikacja eksportu a wzrost gospodarczy w latach 1995–2011*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, tom XLVII, 2013, s. 17.

⁵ J. Hausner (red.), *Konkurencyjna Polska, Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Kraków 2013, s. 42.

⁶ *Ibidem*, s. 43.

⁷ *Ibidem*, s. 44.

Dodatkowo, konserwatyzm struktury geograficznej i towarowej polskiego eksportu wiąże się z relatywnie niskim, choć poprawiającym się, poziomem zaawansowania technicznego, a więc i jakości oferowanych przez polskie firmy wyrobów. Występuje tu wyraźna różnica między firmami z kapitałem zagranicznym a firmami z kapitałem krajowym. Od połowy lat 90. udział tych pierwszych w polskim eksporcie ustawicznie rósł, przekraczając w 1998 r. 48 proc. i osiągając ponad 57 proc. w 2005 r., aby w kolejnych latach ustabilizować się na poziomie ok. 55 proc.⁸.

Dodatkowo, na co zwracają uwagę autorzy przygotowanego na zlecenie KIG raportu pt. „25+ Jak zapewnić Polsce kolejne 25 lat sukcesu? Od podwykonawcy do kreatora”⁹, w Polsce dominują dziś sektory zorientowane na rynek wewnętrzny (handel, rolnictwo, górnictwo, energetyka, usługi publiczne, usługi finansowe, przemysł spożywczy itp.) oraz sektory nastawione na eksport podzespołów lub wyrobów finalnych o relatywnie niskiej wartości dodanej. Boom centrów usług wspólnych, świadczących usługi na rzecz podmiotów zagranicznych oraz silny rozwój przemysłu drzewnego, spożywczego, branży AGD to tylko wybrane przejawy przewagi sektorów pracochłonnych nad branżami nasyconymi kapitałem i wiedzą w polskiej gospodarce.

W raporcie podkreśla się także pozytywny wpływ internacjonalizacji na produktywność i innowacyjność firm. Dlatego też konieczne jest efektywne funkcjonowanie infrastruktury, która te procesy wspiera. Mając na uwadze to, że wartość dodana tworzona jest w znacznej mierze w krajach eksportujących kapitał, koncentrujących badawczo-rozwojowe i strategiczne działy koncernów globalnych, wzmocnienie firm krajowych i wsparcie procesu ich internacjonalizacji powinno leżeć w żywotnym interesie polskiego państwa. Na szczególne wsparcie zasługuje zwłaszcza promocja działalności innowacyjnej przedsiębiorstw realizowana zarówno w formie wsparcia bezpośredniego – w postaci m.in. środków dostępnych w ramach polityki spójności UE, jak i pośredniego – w formie ulgi na innowacje, umożliwiającej przedsiębiorcom efektywne zmniejszenie swoich obciążeń podatkowych, o ile oszczędzone środki przeznaczą na badania i rozwój¹⁰.

⁸ *Ibidem*, s. 44.

⁹ M. Bukowski, A. Halesiak, R. Petru, *25+ Jak zapewnić Polsce kolejne 25 lat sukcesu? Od podwykonawcy do kreatora*, Raport IV Kongresu Innowacyjnej Gospodarki, Warszawa 2014, s. 10.

¹⁰ *Ibidem*, s. 20.

Brak dywersyfikacji – problem sektora MSP w całej Europie

Jak podkreśla Komisja Europejska, obecnie wzrost gospodarczy jest skoncentrowany na rynkach pozaeuropejskich. Już kilka lat temu przewidywano, że do 2020 r. 70 proc. wzrostu gospodarczego na świecie będzie domeną krajów o tzw. gospodarkach wschodzących. O ile duże przedsiębiorstwa potrafią dobrze radzić sobie na tamtejszych rynkach, sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) wciąż koncentruje się na bliskich, relatywnie bezpieczniejszych rynkach. Komisja Europejska zwraca uwagę, że zbyt mała liczba MSP z Unii prowadzi działalność za granicą. Zaledwie 25 proc. spośród nich oprócz działalności krajowej prowadzi działalność w przynajmniej jednym innym kraju UE. Tych, które działają poza UE, jest zaledwie 13 proc. Międzynarodowa działalność MSP jest jednym z priorytetów nowej unijnej strategii przemysłowej przyjętej w październiku 2012 r.¹¹

Jednocześnie KE podkreśla, że firmy prowadzące działalność międzynarodową odnotowują wzrost nawet w okresach trudnych dla europejskiej gospodarki, a co za tym idzie, przyczyniają się do wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie. Europejskie firmy działające poza UE należą do najbardziej innowacyjnych i konkurencyjnych: 25 proc. z nich wypuściło na rynek przynajmniej jeden nowy produkt. Takim wynikiem może się pochwalić zaledwie 8 proc. przedsiębiorstw działających wyłącznie w skali krajowej¹².

Jak Polska wspiera dywersyfikację

Problem skupienia się na rynkach UE staje się przedmiotem coraz głośniejszej dyskusji. Jej efektem są coraz bardziej intensywne działania rządu ukierunkowane na poszukiwanie nowych rynków zbytu. Aktywność w tym obszarze od wielu lat wykazują organizacje pozarządowe. Warto podkreślić w tym miejscu znaczącą rolę Krajowej Izby Gospodarczej, która od 25 lat wspiera nawiązywanie relacji handlowych przez polskie firmy, organizując każdego roku kilkadziesiąt misji handlowych, spotkań B2B (*business to business*) oraz wystąpień targowych za granicą. W działaniach promocyjnych KIG skupia się przede wszystkim na rynkach pozaunijnych, gdzie m.in.

¹¹ *Misje na rzecz wzrostu*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/priorities/missions-for-growth/index_pl.htm (dostęp: 29 października 2014 r.).

¹² *Ibidem*.

dzięki współpracy z lokalnymi organizacjami samorządów gospodarczych istnieje duża szansa na rozwój relacji gospodarczych z polskim biznesem.

Internacjonalizację polskich firm coraz aktywniej wspiera się także na szczeblu rządowym, dotyczy to w szczególności działań Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Oferują one przedsiębiorcom liczne programy wsparcia finansowane m.in. z funduszy UE¹³. Warta odnotowania jest przeprowadzana w ostatnich latach reorientacja priorytetowych kierunków promocji polskiego eksportu na Azję i Afrykę. W 2013 r. zreformowano m.in. sieci wydziałów promocji handlu i inwestycji działające przy ambasadach RP, zmieniając zasady oceniania ich efektów. Podjęto decyzję o otwarciu nowych placówek m.in. w Dolinie Krzemowej w USA, w Dubaju i w krajach Afryki.

Ekspansję polskich firm wspomagają rządowe programy, jak Go China czy Go Africa. Ta pierwsza, to inicjatywa Ministerstwa Gospodarki, które we współpracy z innymi agendami rządowymi, chce zaproponować wspólną i jednolitą strategię rozwoju współpracy z Chinami. W projekt zaangażowane będą: polskie wydziały promocji, handlu i inwestycji w Szanghaju i Pekinie, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego. Zamierzeniem strategii Go China jest zarówno rozwijanie aktywności w tradycyjnych dziedzinach współpracy, jak i promowanie nowych sektorów. Elementem programu jest specjalny portal internetowy, który jest bazą informacji na temat rynku.

Z kolei celem Programu Go Africa jest zwiększenie polskich inwestycji w Afryce oraz wymiany handlowej, a także budowanie pozytywnego wizerunku Polski w krajach afrykańskich. Zainicjowany przez Ministerstwo Gospodarki program obejmuje nie tylko największe rynki, takie jak Angola, Algieria, Nigeria, czy RPA, ale wspiera też przedsiębiorców zainteresowanych działalnością w pozostałych krajach Afryki¹⁴.

¹³ Więcej na temat programów wsparcia eksportu realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki: *Pomoc na przedsięwzięcia promocyjne i wspierające eksport*, Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Pomoc+de+minimis/Pomoc+na+przedsięwzięcia+promocyjne+i+wspierające+eksport> (dostęp: 29 października 2014 r.).

¹⁴ *Podsumowanie Go Africa 2013 – dobry rok polskiego biznesu w Afryce*, Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/node/19940> (dostęp: 29 października 2014 r.).

Euro: kiedy przyjąć?

Ryzyko walutowe jest jednym z czynników, które decydują o wyborze kierunku geograficznego eksportu. Wstąpienie Polski do UE oznaczało zgodę na przyjęcie wspólnej waluty¹⁵. Z punktu widzenia bezpieczeństwa gospodarczego, a w szczególności bezpieczeństwa obrotów w handlu zagranicznym, przyjęcie wspólnej waluty, przynajmniej do czasu kryzysu strefy euro, jawiło się jako korzystne zjawisko, co wielokrotnie podkreślała Krajowa Izba Gospodarcza. Przyjęcie euro byłoby znacznym ułatwieniem dla przedsiębiorców, szczególnie dla tych, których działalność opiera się na wymianie handlowej ze strefą euro. Nie musieliby stale śledzić kursów walutowych, ani też ponosić kosztów związanych z wymianą walut. Wraz z przyjęciem wspólnej waluty zniknęłyby także ryzyko strat wskutek zmian kursu. Przedsiębiorcy często podkreślają, że koszty funkcjonowania ich firm znacząco podnosi potrzeba nabywania instrumentów finansowych, służących zabezpieczeniu przed skutkami wahań kursowych. W strefie euro wspomniane bariery, utrudniające wzmocnienie pozycji eksportowej polskich firm, stracą na znaczeniu. Przyjęcie euro umożliwiłoby polskim przedsiębiorcom poświęcenie większej aktywności na strategiczne myślenie o rozwoju przedsiębiorstw oraz tworzeniu i wykorzystywaniu nowych technologii.

Należy również podkreślić, że zanim państwo członkowskie uzyska możliwość wprowadzenia euro, musi spełnić pewne wymagania gospodarcze i finansowe, czyli kryteria konwergencji. Są to:

- kryterium stabilności cen – przeciętna stopa inflacji notowana w ciągu 12 miesięcy przed badaniem, mierzona za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych, nie może przekraczać więcej niż o 1,5 p.p. średniej z trzech państw członkowskich o najniższym tempie wzrostu cen;
- kryterium sytuacji finansów – państwo członkowskie nie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu. Oznacza to, że wysokość deficytu budżetowego danego państwa nie może przekroczyć poziomu 3 proc. produktu krajowego brutto (PKB), a jego dług publiczny nie może być wyższy niż 60 proc. PKB;
- kryterium stopy procentowej – przez rok poprzedzający moment dokonywania oceny, średnia długoterminowa stopa procentowa nie

¹⁵ *Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

może być wyższa o więcej niż o 2 p.p. od średniej stóp procentowych w trzech krajach Unii Europejskiej o najbardziej stabilnych cenach;

- kryterium kursu walutowego – waluta państwa kandydującego do strefy euro musi przez okres co najmniej 2 lat uczestniczyć w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II). W tym czasie nie może podlegać dewaluacji wobec euro, a jej kurs wymiany wobec wspólnej waluty nie może odbiegać od centralnego parytetu o więcej niż 15 proc.¹⁶.

Należy jednak pamiętać, że spełnienie tych warunków wymagałoby od Polski m.in. gruntownej reformy finansów publicznych.

Światowy kryzys finansowy i kryzys strefy euro znacznie podważył zaufanie do wspólnej waluty. Według badań GfK z sierpnia 2014 r. niemal 74 proc. Polaków było przeciwnych wprowadzeniu euro w Polsce. Obecnie, 42 proc. Polaków jest zdecydowanie przeciwnych przyjęciu przez Polskę euro, a raczej przeciwnych jest 32 proc.¹⁷.

Nie ma wątpliwości, że wejście Polski do strefy euro w obecnej sytuacji wiązałoby się z dużo większym ryzykiem niż kilka lat wcześniej. Warto tu przytoczyć stanowisko wyrażone przez autorów raportu „Konkurencyjna Polska”, dotyczące przyjęcia wspólnej waluty: „aby okazało się to korzystne dla Polski, gospodarka musi być przygotowana i zdolna do wyraźnie wyższych wymagań konkurencyjnych. W tym sensie realizacja średniookresowego programu polityki strukturalnej, nastawionego na podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki, jest niezbędnym składnikiem działań na rzecz wejścia do strefy euro. Przyjęcie euro trzeba postrzegać również jako istotny czynnik utrzymania wysokiej konkurencyjności polskiej gospodarki w długim okresie”¹⁸. Nie sposób nie zgodzić się z tą opinią.

Polityka klimatyczna UE

Implementacja unijnych przepisów na polskim gruncie prezentowana jest czasami w karykaturalnej wersji „normy krzywizny banana”. Warto mieć

¹⁶ Warunki przyjęcia euro – kryteria konwergencji, PolskawUE.gov.pl, <http://www.polskawue.gov.pl/Warunki,przyjecia,euro,,kryteria,konwergencji,2116.html> (dostęp: 29 października 2014 r.).

¹⁷ GfK Polonia: w kwietniu 74 proc. Polaków przeciwnikami wprowadzenia euro, depesza PAP, 1 maja 2014 r., http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=info_pakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=156561&filename=&idnews=159872&data=&status=biezace&_Checksum=-1812917571 (dostęp: 29 października 2014 r.).

¹⁸ J. Hausner (red.), *op.cit.*, s. 14.

jednak na uwadze, że konieczność dostosowania się do legislacji UE stwarza w niektórych przypadkach poważne zagrożenia dla interesów gospodarczych Polski i jej gospodarczego bezpieczeństwa. Dotyczy to szczególnie przypadków, w których plany Unii powstają bez uwzględnienia specyfiki i interesów gospodarczych części jej członków. Jaskrawym przykładem jest tutaj polityka klimatyczna, której celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Realizacja ambitnych założeń może doprowadzić do destabilizacji całego sektora energetycznego w Polsce, obniżenia konkurencyjności i wzrostu kosztów energii dla społeczeństwa.

Pakiet klimatyczno-energetyczny – kolejne etapy

22 stycznia 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła drugi pakiet klimatyczno-energetyczny do 2030 r. Zaproponowała w nim dwa cele – redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40 proc. oraz zwiększenie udziału źródeł odnawialnych (OZE) do 27 proc., bez precyzowania go na poziomie krajowym. Jest to kolejny etap realizowania polityki ograniczania emisji CO₂. Pierwszy pakiet klimatyczno-energetyczny UE, przyjęty w 2008 r., przewidywał obniżenie do 2020 r. emisji dwutlenku węgla o 20 proc. Zakładał on też zwiększenie udziału OZE do 20 proc. (dla Polski 15 proc.) oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20 proc.

Na unijnym szczycie 23–24 października 2014 r. potwierdzono 40-proc. cel redukcji emisji CO₂ do 2030 r. Ustalono, że udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w UE wyniesie co najmniej 27 proc. w 2030 r. Cel ten będzie wiążący na poziomie całej Unii, ale nie dla poszczególnych państw członkowskich. Obecnie udział energii odnawialnej to ok. 14 proc.

Porozumienie zakłada również, że mniej zamożne kraje UE – wśród nich Polska – będą mogły przekazywać darmowe pozwolenia na emisję CO₂ elektrowniom do 2030 r. Według źródeł dyplomatycznych, polska energetyka będzie mogła otrzymać pulę darmowych uprawnień o wartości 31 mld złotych¹⁹.

¹⁹ UE uzgodniła ramy polityki klimatycznej do 2030 r., depeša PAP, 24 października 2014 r., http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=&filename=&idnews=184804&data=&status=biezace&_Checksum=1922474653 (dostęp: 29 października 2014 r.).

Najmniej zamożne państwa UE podzielą się też środkami ze specjalnej rezerwy utworzonej z 2 proc. pozwoleń na emisję. Według nieoficjalnych wyliczeń Polska otrzyma ok. 7,5 mld zł do 2030 r. na modernizację energetyki. Z kolei państwa z PKB poniżej 90 proc. średniej unijnej dostaną też dodatkowe pozwolenia na emisję CO₂. Dla nich przeznaczone będzie 10 proc. całkowitej sumy wszystkich uprawnień.

KIG wielokrotnie apelowała o nadzwyczajną powściągliwość w politycznym deklarowaniu gotowości przyjęcia nowych propozycji KE bez szacunku skutków i kosztów. Przede wszystkim bowiem nie uwzględniają one specyfiki polskiej energetyki, opartej w większości na węglu. Rozwiązania unijne mogą być kosztowne gospodarczo i społecznie w związku z zagrożeniem zwiększenia cen energii elektrycznej (szacowanych na 2–3 razy więcej niż średnia w UE), utratą konkurencyjności wielu branż energochłonnych przemysłu w Polsce oraz utratą kilkuset tysięcy miejsc pracy.

Poza tym, KIG podkreślała, że sam pakiet klimatyczny, będący kruchym kompromisem osiągniętym między wszystkimi państwami jednomyślnie w 2008 r., zawiera warunek zmiany celów w nim zapisanych, jakim jest wiążące zobowiązanie innych światowych gospodarek takich jak Chiny, Stany Zjednoczone, Indie, Brazylia czy Rosja do podobnych redukcji u siebie. Do dziś taki warunek nie wystąpił, a unijna polityka klimatyczna realizowana jest w całkowitym oderwaniu od działań wspomnianych krajów, które na pierwszym miejscu stawiają konkurencyjność swoich gospodarek²⁰.

Doświadczenia z realizacji tzw. pakietu 3x20 wskazują, że zarówno osiągnięcie założonych w nim celów, jak i rozkład kosztów były znacząco zróżnicowane w krajach Wspólnoty. Mechanizmy wyrównujące obciążenia finansowe zawiodły, a konkurencyjność gospodarki unijnej wyraźnie się zmniejszyła. KIG wielokrotnie zwracała uwagę na nieproporcjonalnie wyższe koszty polityki klimatyczno-energetycznej dla krajów wschodniej Europy.

- Krajowa Izba Gospodarcza zaproponowała, aby wykorzystać jeden z trzech, najbardziej korzystnych dla UE i możliwych do przyjęcia przez gospodarkę polską, wariantów zmian polityki klimatyczno-energetycznej: Strategia *no regret* – zakłada adaptację obecnej polityki do warunków wewnętrznych i zewnętrznych, likwidację roz-

²⁰ W polityce klimatycznej UE realizm zwycięży nad romantyzmem?, wnp.pl, http://energetyka.wnp.pl/w-polityce-klimatycznej-ue-realizm-zwyciezy-nad-romantyzmem,219151_1_0_1.html (dostęp: 29 października 2014 r.).

wiązań niekorzystnych, przy utrzymaniu większości jej kluczowych instrumentów wdrożeniowych;

- elastyczny system EU ETS – czyli wprowadzenie dobrowolnego uczestnictwa w systemie handlu emisjami, pod warunkiem podjęcia przez kraj występujący z niego podobnych działań redukcyjnych, co pozostałe kraje unijne;
- zintegrowana polityka energetyczna – co oznacza przebudowę unijnej polityki energetycznej z dostosowaniem do aktualnych warunków zewnętrznych i wewnętrznych. Powinno to zmierzać do ograniczenia bezpośredniego wpływu polityki klimatycznej na polską gospodarkę, przy jednoczesnym zachowaniu działań na rzecz efektywności energetycznej i rozwoju OZE oraz poprawy bezpieczeństwa energetycznego i stymulowanie rozwoju gospodarczego.

W skrócie, Krajowa Izba Gospodarcza w odniesieniu do polityki klimatycznej sprzeciwia się:

- eskalacji wymogów i kosztów klimatycznych UE w czasie, gdy inne kraje nie chcą przystąpić do globalnego porozumienia;
- wzrostowi kosztów funkcjonowania przemysłu, które doprowadzą do jego alokacji poza UE i tym samym rodzą zagrożenia społeczne;
- konfliktowaniu środowisk gospodarczych i ekologicznych w związku z polityką klimatyczną;
- eliminowaniu energetyki opartej na paliwach stałych metodą administracyjnego zwiększania kosztów;
- mało obiektywnej ocenie kosztów gospodarczych i społecznych przez uśrednienia makro dla całego obszaru UE, a bez uwzględnienia specyfiki i realiów gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich²¹.

Wspólna polityka energetyczna – nieudane starania

W ostatnich latach nasiliła się w Polsce dyskusja na temat bezpieczeństwa energetycznego państwa. Duży stopień uzależnienia od importowanych ze Wschodu surowców (np. około 90 proc. w przypadku ropy) oraz regularnie

²¹ Szczegółowe opinie i argumenty Krajowej Izby Gospodarczej w sprawie polityki klimatycznej UE dostępne są na stronie: <http://kig.pl/opracowania-i-analazy.html> (dostęp: 29 października 2014 r.).

powtarzające się kryzysy z dostawami powodują, że od kilku lat Polska zabiega o stworzenie wspólnych, unijnych mechanizmów zabezpieczających. Obecna sytuacja na Ukrainie i związane z nią zagrożenia dla dostaw energii nie są niestety wyjątkową sytuacją.

W 2004 r., gdy Gazprom zablokował dostawy gazu dla Białorusi, co odczuły także Polska i Litwa, Unia przyjęła dyrektywę w sprawie kryzysów gazowych. Polscy eksperci wskazywali wtedy, że przepisy tej dyrektywy nie są skuteczne, tzn. pozwalają na wiele tygodni zakręcić kurek z gazem dla państw Europy Środkowej, a formalnie nie będzie to uznawane za sytuację kryzysową²².

W 2006 r. premier Kazimierz Marcinkiewicz zaproponował tzw. pakt muszkietierów – porozumienie w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Europy o wzajemnych gwarancjach dostaw energii. Plan nie został jednak zaakceptowany przez partnerów z UE.

Zmiany nastąpiły dopiero po kryzysie w 2009 r., gdy Gazprom na trzy tygodnie wstrzymał tranzyt gazu przez Ukrainę do Europy Zachodniej. Przygotowano wtedy rozporządzenie w sprawie kryzysów gazowych, ale pod naciskiem największych państw Unii zrezygnowano z wielu mechanizmów solidarności postulowanych przez Polskę. W efekcie spółki Gazpromu w Niemczech i Polsce zostały zobowiązane do przebudowy gazociągu jamalskiego, wykorzystywanego w celu przesyłu tranzytem przez Polskę rosyjskiego gazu do Niemiec, można było także przysłać gaz z Niemiec do Polski²³.

Kolejną próbą stworzenia efektywnego systemu bezpieczeństwa energetycznego była zaproponowana przez premiera Donalda Tuska Unia energetyczna. Zbudowana byłaby na następujących filarach:

- wspólne zakupy surowców energetycznych i np. utworzenie giełdy, na której państwa Unii mogłyby kupować gaz z importu;
- wzmocniony mechanizm solidarnej pomocy dla państw, które zostały odcięte od dostaw gazu;
- dofinansowanie z unijnych funduszy 70 proc. kosztów strategicznych inwestycji energetycznych;
- umożliwienie pełnego wykorzystania europejskich zasobów paliw kopalnych, czyli także węgla oraz gazu i ropy naftowej ze złóż w łupkach;

²² A. Kublik, *Sześć filarów, czyli polski plan dla unijnej energetyki*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,15725845,Szesc_filarow_czyli_polski_plan_dla_unijnej_energetyki.html (dostęp: 29 października 2014 r.).

²³ *Ibidem*.

- zapewnienie dostaw gazu i ropy naftowej z nowych źródeł np. możliwość importu surowców z USA;
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego sąsiadom Unii połączone ze wzmocnieniem Europejskiej Wspólnoty Energetycznej.

Podobnie jak w przypadku paktu muszkietierów, propozycja D. Tuska nie spotkała się z dobrym przyjęciem. Sprzeciwił się jej m.in. unijny komisarz do spraw energii Günther Oettinger. Przedmiotem wątpliwości była np. propozycja ustalania wspólnej ceny zakupu surowców z Rosji.

Obecna napięta sytuacja na Ukrainie powoduje jednak, że Polska nie ustaje w wysiłkach dyplomatycznych poszukując sojuszników zaproponowanych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa energetycznego²⁴. Ważę problemu solidarności energetycznej w UE podkreśliła również premier Ewa Kopacz w swoim exposé, prezentując ten postulat jako jeden z najważniejszych celów rządu.

Podsumowanie

10 lat Polski w Unii Europejskiej w pełni potwierdziło pozytywny wpływ akcesji na rozwój gospodarczy i społeczny Polski. Bezprecedensowy sukces eksportowy polskich firm, szeroki strumień inwestycji zagranicznych, modernizacja infrastruktury z wykorzystaniem unijnych funduszy to tylko niektóre z niezaprzeczalnych korzyści polskiej obecności w UE. W kształtowaniu polityki gospodarczej państwa nie powinno się jednak zapominać o potencjalnych zagrożeniach wynikających m.in. ze zbytniego skoncentrowania geograficznego wymiany handlowej. Niebezpieczeństwa dla polskiej gospodarki wiążą się także z rozbieżnymi interesami członków UE w sferze energetyki oraz polityki klimatyczno-energetycznej. Zaniedbania w trosce o interesy polskiej gospodarki w tych obszarach mogą doprowadzić do utraty konkurencyjności i zaprzepaszczania wielu osiągnięć polskiego dziesięciolecia w Unii Europejskiej.

²⁴ Problem unii energetycznej poruszył prezydent Bronisław Komorowski w trakcie spotkania we wrześniu 2014 r. prezydentów Grupy Arraiolos w portugalskiej Bradze, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,16725316,Komorowski_kryzys_na_Ukrainie_to_szansa_dla_unii.html (dostęp: 29 października 2014 r.).

Europejskie zmagania o gaz z łupków. Czy mamy szansę na łupkową rewolucję?

Bogusław Sonik

Przez ostatnie cztery lata w Europie, w tym w również w Polsce, trwała burzliwa dyskusja na temat wydobycia gazu z łupków. W Parlamencie Europejskim toczyła się rozgrywka o wprowadzenie w Europie zakazu wydobycia gazu niekonwencjonalnego. Jego przeciwnicy obawiają się zagrożeń środowiska oraz spowolnienia rozwoju energetyki odnawialnej. Zwolennicy widzą szansę na uniezależnienie się od dostaw zewnętrznych gazu i obniżenie cen gazu. Na szczęblu unijnym nie doszło do zamknięcia dostępu do tego surowca. Pozostawiono państwom członkowskim, na obecnym etapie, prawo do określenia warunków wydobycia surowców energetycznych. Czy Polska ma szansę na łupkową rewolucję? Stwierdzić to będzie można dopiero, gdy rozpoznane zostaną zasoby oraz opłacalność ich eksploatacji. Obecnie w Europie, a przede wszystkim w Polsce, sektor ten jest na etapie realnej oceny możliwości rozwoju.

W Europie przez 4 lata, począwszy od przełomu 2010 i 2011 r., toczył się ostry spór o wydobycie gazu z łupków na skalę przemysłową. Dziś emocje opadły i temat zszedł z pierwszego planu na forum europejskim i krajowym. Czy dlatego, że okazało się, że gazu z łupków jest mniej w Europie niż oczekiwano, a koszty jego eksploatacji spowodują nieopłacalność tego biznesu? Czy też po zażartej dyskusji prowadzonej przez polityków i naukowców, firmy wydobywcze prowadzą dalsze poszukiwania, tylko obecnie nie jest to tak szeroko relacjonowane, jak jeszcze rok temu?

Niewątpliwie w ostatnich miesiącach poszukiwania gazu z łupków zwolniły. Niektóre z firm wycofują się z poszukiwań w Polsce. Ostatnio swoją rezygnację z poszukiwań ogłosił *3Legs Resources*, ponieważ po przeprowadzonych odwiertach i szczelinowaniu hydraulicznym wyniki wykazały nieopłacalność przedsięwzięcia. Inne firmy, np. Orlen, PGNiG, San Leon i Chevron kontynuują swoje projekty.

Organizacja Polskiego Przemysłu Poszukiwawczo-Wydobywczego posiadająca 56 z 58 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu z łupków jest zdania, że optymizm wywołany kilka lat temu szacunkami zasobów został poddany prawdziwemu testowi. Z fazy entuzjazmu branża weszła w stan realnej oceny sytuacji. Mniej wykonanych odwiertów, aktywnych operatorów i koncesji, jak również mała liczba zabiegów szczelinowania, jasno świadczą o tym, że zapewnienie finansowania inwestycji w sektorze *upstream* nie jest łatwe, a poszukiwanie gazu z łupków w Polsce to wyzwanie¹.

Pozytywne zmiany może przynieść specjalna ustawa węglowodorowa². Jednocześnie Ministerstwo Skarbu Państwa zapowiada zainwestowanie miliardów złotych w poszukiwania węglodorów.

Czy Polska ma jeszcze szansę na łupkową rewolucję? Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od potwierdzonych danych o zasobach gazu w łupkach oraz od oceny opłacalności wydobycia tego surowca. Firmy poszukiwawcze potrzebują oczywiście stabilnych i rozsądnych ram prawnych i finansowych. Zdaniem głównego geologa kraju Sławomira Brodzińskiego, otoczenie prawne tej działalności powinno być zrównoważone, tzn. „na tyle przyjazne przedsiębiorcom, aby opłacało im się inwestować, a jednocześnie powinno zapewnić bezpieczeństwo interesów Polski, sprzyjać interesom samorządów lokalnych oraz spełniać surowe wymagania ochrony środowiska”³.

Burzliwa dyskusja, która przetoczyła się przez Europę, ujawniła zdecydowanych zwolenników i przeciwników wydobycia gazu z łupków na skalę przemysłową. Zwolennicy upatrują w nim szansę na większe zróżnicowanie koszyka energetycznego i poprawę wewnętrznego bezpieczeństwa energetycznego oraz obniżenie cen surowców. Natomiast przeciwnicy obawiają się przede wszystkim wpływu na środowisko i zejścia z zaprogramowanej ścieżki rozwoju źródeł odnawialnych, a także, co nie jest publicznie artykułowane, zagrożenia dla obecnego porządku energetycznego w Europie.

¹ *Biurokracja i wymagające warunki geologiczne to dwa kluczowe czynniki ograniczające potencjał projektu „Polski Gaz z Łupków”*, Łupkipolskie.pl, <http://www.lupkipolskie.pl/aktualnosci/newsy-z-polski/pazdziernik/biurokracja-i-wymagajace-warunki-geologiczne-to-dwa-kluczowe-czynniki-ograniczajace-potencjal-projektu-polski-gaz-z-lupkow> za opppw.pl (dostęp: 5 grudnia 2014 r.).

² Projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglodorów (projekt z 17 września 2014 r.).

³ *LUPKI, nasza przyszła energia?* Debata otwarta: wpływ wydobycia gazu z łupków na kształtowanie polityki energetycznej i klimatycznej w Polsce i Unii Europejskiej, 17 marca 2013 r., Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków.

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację na rynku surowców energetycznych w Stanach Zjednoczonych, spowodowaną wydobywaniem na ogromną skalę gazu z łupków, należy stwierdzić, że to oddziaływanie w Europie może być istotne. Mimo że nie można jeszcze przewidzieć, jak będzie rozwijała się ta branża w krajach europejskich i czy będzie miała ona istotne znaczenie dla gospodarki kontynentu, to przeciwnicy i zwolennicy toczyli na polu politycznym zmagania o jej przyszłość. Wyniki tych zmagania znalazły odzwierciedlenie w pierwszych regulacjach prawnych i wytycznych, które tworzą ramy prawne dla działań w tym sektorze.

Początek debaty w Europie

Debata europejska na temat wydobywania gazu z łupków rozpoczęła się na przełomie 2010 i 2011 r. Temat gazu łupkowego pojawił się po raz pierwszy na forum europejskim w listopadzie 2010 r., gdy Parlament Europejski przyjmował rezolucję w sprawie nowej strategii energetycznej dla Europy 2011–2020⁴. W dokumencie tym PE wezwał Komisję, aby w analizie dotyczącej przyszłości światowego i unijnego rynku gazu, „uwzględniła wpływ gazu łupkowego na rynek gazowy USA oraz oddziaływania ewentualnego rozwoju rynku gazu łupkowego w UE na bezpieczeństwo dostaw gazu i cen gazu w przyszłości”. Zgodnie z tą rezolucją Komisja Europejska miała „wspierać państwa członkowskie w przeprowadzaniu badań geologicznych w celu ustalenia poziomu dostępnych rezerw gazu łupkowego w Unii oraz w przeprowadzaniu analizy i oceny opłacalności i nieuciążliwości środowiskowej wykorzystania krajowych zasobów gazu łupkowego”.

8 marca 2011 r., podczas sesji Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, odbyła się kolejna debata na temat możliwości wykorzystywania gazu z alternatywnych źródeł w Europie. Wypowiedzi polityków oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej napawały optymizmem. Ówczesny komisarz ds. energii Günther Oettinger stwierdził, że „należy zwrócić uwagę na fakt, że 60 proc. zasobów gazu UE, a wkrótce pewnie i 80 proc., pochodzi z importu z państw trzecich. Stąd wykorzystanie innych źródeł, takich jak gaz pochodzący z formacji skalnych, może być istotnym uzupełnieniem i może

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2010 r. W kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011–2020 (2010/2108 (INI)) (2012/C 99 E/14).

przyczynić się do obniżenia naszego uzależnienia od innych. Gaz łupkowy jest nośnikiem nadziei”.

W trakcie tej dyskusji przedstawiciel jednej z największych grup politycznych PE (Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim, S&D) uznał, że „źródła gazu powinniśmy szukać tak szybko, jak to tylko możliwe i że powinniśmy zdecydowanie przyspieszyć, bo jesteśmy daleko w tyle za USA”⁵. Jednocześnie swoje podejście od początku mocno zaakcentowali Zieloni, żądając odstąpienia od zezwoleń na eksploatację gazu z łupków. W opinii tego ugrupowania, „nie można eksploatować, dopóki nie będziemy mieli pewności i analizy wpływu tej eksploatacji na środowisko”⁶.

We wrześniu 2011 r., Europejska Partia Ludowa zorganizowała w PE konferencję poświęconą wydobywaniu gazu z łupków, a w październiku tego samego roku, odbyło się pierwsze wysłuchanie publiczne na ten temat zorganizowane przez Parlamentarną Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE), która zajęła się przygotowaniem raportu w sprawie przemysłowych i energetycznych aspektów wydobywania gazu łupkowego⁷. Wtedy też została podjęta decyzja o przygotowaniu w Parlamentarnej Komisji Ochrony Środowiska drugiego raportu dotyczącego aspektów środowiskowych wydobywania gazu łupkowego (tzw. raport Sonika)⁸. Oba te dokumenty miały wyrażać oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie gazu łupkowego.

Pierwsze analizy i opracowania

W tym czasie brakowało jednoznacznego stanowiska Komisji Europejskiej. Dyrekcje do spraw energii, klimatu i środowiska dopiero zlecały badania i analizy jednostkom wewnętrznym i zewnętrznym ekspertom. Jedyne dostępne całościowe opracowaniem była ekspertyza pt. Wpływ wydo-

⁵ Zigmantas Balcytis (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów), Sesja Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, 8 marca 2011 r., osobista relacja autora.

⁶ Michele Rivasi (Zieloni – Wolny Sojusz Europejski), Sesja Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, 8 marca 2011 r., osobista relacja autora.

⁷ *Raport w sprawie przemysłowych, energetycznych i innych aspektów wydobywania gazu łupkowego i olei łupkowych (2011/2309 (INI))*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2012 r.

⁸ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie wpływu działalności wydobywawczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko (2011/2308 (INI))*.

bycia gazu łupkowego i ropy łupkowej na środowisko naturalne i zdrowie ludzi, która została przygotowana na wniosek Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego⁹.

Dopiero we wrześniu 2012 r. ukazały się trzy publikacje KE w sprawie gazu łupkowego: „Support to the identification of potential risks for the environment and human health arising from hydrocarbons operations involving hydraulic fracturing in Europe”¹⁰; „Climate impact of potential shale gas production in the EU”¹¹; „Unconventional Gas: Potential Energy Market Impacts in the European Union”¹². Nie prezentowały one oficjalnego stanowiska Komisji, jednak po analizie tych opracowań można było zorientować się, jakiego podejścia należy się spodziewać ze strony unijnej administracji.

Europosłowie chcieli zakazu wydobycia

Gdy w październiku 2011 r. rozpoczynały się prace nad sprawozdaniem w sprawie wpływu wydobycia gazu łupkowego na środowisko, toczył się już ostry spór o wydobycie tego surowca. Stanowiska państw członkowskich były skrajne, od zakazu eksploatacji, jak np. we Francji, po entuzjazm i upartywanie w nim szansy na niezależność energetyczną, jak w Polsce. W okresie tym dochodziło także do zmian stanowisk, co miało miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii i Bułgarii. Na podejście do tego surowca niewątpliwie miały wpływ interesy różnych grup oraz żądania organizacji ekologicznych. Niestety, w tym sporze często dbałość o środowisko była wykorzystywana do walki politycznej czy gospodarczej, a nie była faktyczną troską o zabezpieczenie środowiska przed ewentualnymi negatywnymi skutkami.

W takiej atmosferze, 21 listopada 2012 r., przyjmowana była rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wpływu działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko, której byłem sprawozdawcą. Duża grupa Zielonych, komunistów oraz część socjalistów żądała zakazu eksploatacji gazu łupkowego w Europie. W głosowaniu Parlament

⁹ Instytut ds. Klimatu, Środowiska Naturalnego i Energii w Wuppertal oraz Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH, Niemcy, czerwiec 2011 r.

¹⁰ AEA Technology plc, Didcot, UK, sierpień 2012.

¹¹ AEA Technology plc, Didcot, UK, lipiec 2012.

¹² Joint Research Centre, Institute for Energy and Transport, 2012.

odrzucał jednak tę propozycję 391 głosami, gdzie za wprowadzeniem moratorium na gaz łupkowy głosowało aż 262 posłów.

Intensywne prace nad raportem trwały ponad rok. Konsultacje treści raportu prowadzone były z naukowcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, lokalnymi społecznościami, przedsiębiorcami oraz inżynierami pracującymi przy odwiertach. Współpracowałem także z Międzynarodową Agencją Energetyczną, której główny ekonomista dr Fatih Birol zaprezentował w Parlamencie Europejskim tzw. złote zasady wydobywania gazu łupkowego¹³.

Pracując nad raportem zapoznałem się z praktycznymi aspektami wydobywania gazu łupkowego w miejscu, w którym wydobywają firmy, mające największe doświadczenie w tej dziedzinie na świecie, czyli w stanie Pensylwania w USA. Znajduje się tam najbogatsze rozpoznane złożenie gazu łupkowego świata – Marcellus; jego zasoby oceniane są na blisko 14 bln m³. Dla porównania, szacowane przez Państwowy Instytut Geologiczny zasoby w Polsce wynoszą między 346 a 768 mld m³¹⁴.

Odwiedziłem stanowiska, na których wydobywanie gazu było na różnych etapach: od wykonywania odwiertów pionowych i poziomych, przez proces szczelinowania hydraulicznego, po rekultywację terenu i wydobywanie gazu. Odwiedzenie tych różnych miejsc dało mi możliwość zapoznania się z pełnym procesem wydobywania gazu i związanymi z nim uciążliwościami oraz zagrożeniami dla środowiska.

Ponieważ nie było wtedy możliwości, aby w Europie obejrzeć, jak przebiega proces szczelinowania hydraulicznego, dlatego ważne było zapoznanie się właśnie z tym procesem w praktyce. Podczas debat w Parlamencie Europejskim wielu polityków twierdziło, że proces szczelinowania jest mało znaną technologią. Natomiast szczelinowanie hydrauliczne stosowane jest w USA od 1949 r. w ponad 1,2 mln odwiertów. 90 proc. odwiertów naftowych i gazowych na całym świecie wykorzystuje tę technologię.

¹³ *Golden Rules for a Golden Age of Gas. World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas*, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo-website/2012/goldenrules/weo2012_goldenrulesreport.pdf (dostęp: 26 listopada 2014 r.).

¹⁴ *Ocena zasobów gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (basen bałtycko-podlasko-lubelski). Raport pierwszy*, Państwowy Instytut Geologiczny, http://www.pgi.gov.pl/pl/dokumenty-in-edycja/doc_view/771-raport-pl.html (dostęp: 26 listopada 2014 r.).

Przesłanie raportu Sonika

Przyjęty przez Parlament Europejski raport był kompromisem ścierających się skrajnych stanowisk. Do Komisji Europejskiej popłynął jasny przekaz, że przy zachowaniu najwyższych standardów można wydobywać gaz łupkowy bezpiecznie i bez szkody dla środowiska naturalnego, natomiast nie postuluje się wprowadzenia nowych ostrzejszych norm środowiskowych ani zakazów.

W rezolucji stwierdza się, że „poszukiwanie i wydobycie gazu łupkowego może wywoływać złożone i wzajemnie powiązane skutki w otaczającym środowisku, zwłaszcza skutek stosowania metody szczelinowania hydraulicznego i składu płynu szczelinującego, a także z uwagi na głębokość i budowę odwiertów oraz wielkość zajętej powierzchni gruntów”. PE przyznaje, że „wiercenia mogą powodować pogarszanie warunków życia”, dlatego zapelowano „o stosowanie wszelkich środków niezbędnych do zminimalizowania negatywnych skutków takich działań”¹⁵.

Państwa członkowskie zostały wezwane do „pełnego informowania i angażowania samorządów lokalnych, zwłaszcza przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na poszukiwania i eksploatację; PE apeluje w szczególności o zapewnienie pełnego dostępu do ocen oddziaływania na środowisko, zdrowie mieszkańców i gospodarkę lokalną”.

PE wzywa też do objęcia dyrektywą o ocenach oddziaływania na środowisko poszukiwań i wydobycia gazu łupkowego także olei łupkowych i metanu z pokładów węgla. Zastosowanie szczelinowania hydraulicznego powoduje, że przedsięwzięcie kwalifikowane jest obowiązkowej oceny oddziaływania na środowisko (załącznik I do dyrektywy 2011/92/UE)¹⁶.

Kolejna próba zaostżenia przepisów środowiskowych

Gdy w połowie 2013 r. do PE trafił wniosek Komisji Europejskiej o zmianę dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko, część posłów uznała, że jest to doskonała okazja do wprowadzenia istotnych zmian w zakresie

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie wpływu działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko, (2011/2308 (INI)).

¹⁶ Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

oceny wpływu na środowisko poszukiwania i eksploatacji gazu łupkowego. W efekcie Parlament Europejski, po głosowaniu w październiku 2013 r., zaproponował, aby wydobycie gazu i ropy w warstwach łupkowych oraz poszukiwanie tych surowców, poddane było obowiązkowej ocenie wpływu na środowisko. Jednak Rada UE nie podzieliła stanowiska Parlamentu.

Większość posłów chciała wyraźnych zapisów w dyrektywie, odnoszących się do tej działalności, szczególnie ze względu na stosowanie szczelinowania hydraulicznego. W aktualnej wersji dyrektywy ani poszukiwanie, ani też wydobycie gazu łupkowego nie są precyzyjnie uwzględnione. Jedynie przez fakt, że poszukiwanie i eksploatacja gazu łupkowego prowadzona jest z zastosowaniem głębokich wierceń (ujętych w załączniku II do dyrektywy 2011/92/UE)¹⁷, działalność ta podlega pod dyrektywę.

Ocena oddziaływania na środowisko w Polsce

Jednak fakt, że Rada UE nie zgodziła się na objęcie obowiązkową oceną oddziaływania na środowisko poszukiwań i wydobycia gazu z łupków, nie oznacza, że przedsięwzięcia w tej dziedzinie podejmowane są w Polsce bez analizy wpływu na środowisko. Obowiązki inwestora w tym zakresie reguluje ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸ oraz rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko¹⁹.

Wydobywanie komercyjnego tego surowca należy zakwalifikować do tzw. drugiej grupy (ocena fakultatywna), niezależnie od głębokości wierceń. Jednak w Polsce, na razie nie prowadzi się eksploatacji tej kopaliny na skalę komercyjną, projekty są jeszcze na etapie poszukiwania i rozpoznania złóż.

Poszukiwanie złóż kopaliny metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5 tys. m, jest umieszczone w drugiej grupie (ocena fakultatywna). Także wiercenia, które mają odbywać się na obszarach objętych formami ochrony przyrody, np. Natura 2000, lub w strefach ochrony ujęć wody, na głębokości większej niż 1 tys. m zostały zaliczone do tej samej grupy. W tych

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397, z późn. zm.).

przypadkach wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, a urząd wydający tę decyzję rozstrzyga, czy konieczna jest ocena wpływu na środowisko (w takim zakresie jak dla grupy pierwszej, określonej w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko²⁰).

Wartości: 1 tys. m w przypadku obszarów chronionych i 5 tys. m dla pozostałych obszarów, jako graniczne dla przeanalizowania wpływu na środowisko, weszły w życie 1 sierpnia 2013 r., po zmianie rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. W Polsce pokłady łupkowe występują przeważnie na głębokościach 3–4,5 tys. m. We wcześniejszych przepisach głębokością graniczną wierceń, od której trzeba było występować o decyzję środowiskową, był 1 tys. m, niezależnie od obszaru. Zmiana ta ułatwiła firmom poszukiwawczym prowadzenie prac, nie naruszając bezpieczeństwa ekologicznego obszarów wrażliwych.

W rezultacie, wiercenie w celu poszukiwania gazu łupkowego, jeżeli prowadzone jest do głębokości 5 tys. m, albo do 1 tys. m – w przypadku obszarów chronionych, nie podlega pod ustawę o ocenach oddziaływania na środowisko i nie wymaga ubiegania się o decyzję środowiskową.

Jednak także przed poszukiwaniem gazu łupkowego na głębokościach mniejszych niż podane w przepisach, prowadzona jest analiza i kontrola wpływu na środowisko. Ten rodzaj działalności wymaga od inwestora uzyskania koncesji oraz wcześniejszego przedstawienia projektu robót geologicznych²¹. W projekcie tym muszą być uwzględnione działania konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym ochronę wód podziemnych, zapobieganie szkodom powstałym wskutek robót. Dokument ten musi zawierać także ocenę wpływu robót geologicznych na obszary chronione, w tym na obszary Natura 2000.

W związku z prowadzonymi pracami nad ustawą węglowodorową²² należy spodziewać się zmian w procedurze oceny oddziaływania na środowisko przez wprowadzenie zmian w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko oraz w prawie budowlanym, które mają uprościć procedury administracyjne w tym zakresie.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 Nr 163, poz. 981, z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz.U. 2011 Nr 288, poz. 1696).

²² Projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów (projekt z 17 września 2014 r.).

Rekomendacje Komisji Europejskiej

Równoległe do działań prowadzonych przez Parlament Europejski, Komisja Europejska przygotowywała swoją propozycję uregulowań prawnych. Znając podejście do eksploatacji gazu łupkowego niektórych wysokich rangą urzędników europejskich, z niepokojem oczekiwano, że może to być propozycja takiego zaostrzenia wymogów środowiskowych, że istotnie ograniczy eksploatację gazu z łupków. Jednak dokument opublikowany przez Komisję, w styczniu 2014 r., okazał się rekomendacjami (zaleceniami) dla państw członkowskich²³, a nie propozycją obligatoryjnego przepisu prawnego, takiego jak dyrektywa czy rozporządzenie.

Komisja wydała rekomendacje zapewniające minimalne zasady dla poszukiwania i produkcji węgłowodórów (szczególnie gazu łupkowego) za pomocą szczelinowania hydraulicznego. Należy podkreślić, że już w pierwszym zdaniu tego dokumentu zapisano, że państwa członkowskie mają prawo do określenia warunków wydobywania surowców energetycznych i oczywiście państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania istniejącego prawa środowiskowego.

Należy przyznać, że w aktualnej legislacji unijnej są pewne braki. Dotyczą one przede wszystkim: planowania strategicznego, oceny ryzyka podziemnego, integralności odwiertów, monitoringu bazowego (przed inwestycją) oraz podczas eksploatacji, wychwytywania emitowanego metanu i ujawniania informacji o używanych chemikaliach. Można spodziewać się, że w tych kwestiach KE będzie starała się w przyszłości przygotować odpowiednią legislację.

Wydane przez Komisję rekomendacje dotyczą procesów, w których stosowane jest szczelinowanie hydrauliczne z wykorzystaniem dużych ilości wody (zatłaczanie 1 tys. m³ wody i więcej na jednym etapie szczelinowania albo zużycie 10 tys. m³ wody i więcej w całym procesie szczelinowania w jednym odwiercie). Doświadczenia z USA pokazują, że w całym procesie szczelinowania, w jednym odwiercie, wykorzystuje się średnio 17 tys. m³ wody (można przyjąć 15–20 tys. m³). Tak więc w praktyce oznacza to, że zasadom określonym w tych rekomendacjach podlegają wszystkie odwierty, zarówno do celów poszukiwawczych, jak i przemysłowych.

²³ *Zalecenie w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węgłowodórów (takich jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego*, Komisja Europejska, 22 stycznia 2014 r.

Zasady określone w rekomendacjach powinny zostać wprowadzone w życie w ciągu 6 miesięcy od publikacji. Do grudnia 2014 r. rządy państw muszą przedstawić Komisji pierwsze sprawozdanie o podjętych środkach. W przeciągu 18 miesięcy Komisja przeprowadzi przegląd efektywności tych rekomendacji, z czego mogą wynikać potrzeby uaktualnienia tych wymagań albo opracowania wymogów prawnie wiążących.

Zdaniem głównego inspektora ochrony środowiska Andrzeja Jagusiewicza, zalecenia KE „stanowią dyrektywę interpretacyjną dla sądów i organów administracji państwowej biorących udział w procesach formalno-prawnych, w związku z czym, w praktyce, państwa członkowskie powinny się do zaleceń stosować”²⁴. W jego opinii polska administracja jest gotowa do nadzorowania działalności związanej z eksploatacją gazu z łupków, gdyż w Polsce istnieją doświadczenia w eksploatacji gazu naturalnego i podstawowe praktyki będą miały zastosowanie do gazu z łupków.

Zasoby i opłacalność

W dyskusjach na temat gazu łupkowego fundamentalna jest informacja o zasobach tego surowca. Szacowanie zasobów w Polsce odbywało się różnymi metodami i przez różne organizacje. Według szacunków Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) wydobywalne zasoby tego surowca w Polsce (na obszarze lądowym i szelfowym) wahają się między 346 a 768 mld m³. Obliczenia te zostały wykonane we współpracy z amerykańskimi służbami geologicznymi. Poza Polską jeszcze tylko w Wielkiej Brytanii i w Niemczech wykonano szacunki zasobów gazu łupkowego.

Pierwsze otwory wiertnicze zostały wykonane w 2010 r. Dotychczas łącznie wykonano ok. 60 otworów, najwięcej na Pomorzu i Lubelszczyźnie. Liczba szczelinowań, które mogą dostarczyć informacji o wydajności złoża, jest nieduża (ponad 20).

Państwowa Służba Geologiczna powinna wydać w grudniu 2014 r. raport o zasobach gazu typu *tight gas*. Drugi raport o zasobach gazu łupkowego w skałach ordowickich ukaże się na koniec 2015 r. Aktualnie PIG prowadzi projekty na temat szczegółowych badań stratygraficznych szacowania zasob-

²⁴ ŁUPKI, *nasza przyszła energia?...* op.cit.

bów gazu łupkowego w skali basenu bałtyckiego oraz innych akwenów europejskich wspólnie z organizacją europejskich służb geologicznych.

Zdaniem dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego prof. Jerzego Nawrockiego „nadal nie wiemy, jakie zasoby są możliwe do wydobycia w Polsce metodą szczelinowania hydraulicznego i czy będą to ilości opłacalne, dlatego niezbędna jest ścisła współpraca firm i instytucji badawczych; niezbędne są jednak nowe regulacje prawne w tym kierunku”²⁵.

Korzyści *versus* ryzyko dla środowiska

Obserwując europejską scenę polityczną podczas sporu o gaz łupkowy trudno było nie odnieść wrażenia, że Unia Europejska kładzie o wiele większy nacisk na ryzyko środowiskowe niż na potencjalne korzyści związane z wydobyciem gazu łupkowego. W krajach niebędących w tak trudnej sytuacji, jak uzależniona od węgla i importu rosyjskiego gazu Polska, powstały silne grupy blokujące rozwój eksploatacji złóż gazu łupkowego, podkreślając jego negatywny wpływ na środowisko. Warto zauważyć, że tak stanowczemu stanowisku tych krajów sprzyja dodatkowo szeroki wachlarz subsydiów dla odnawialnych źródeł energii (OZE).

Ważniejsze jest spojrzenie na tę kwestię kolektywnie, z perspektywy geopolitycznej wszystkich państw członkowskich, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo energetyczne. Niektóre państwa nie potrzebują dalszej dywersyfikacji źródeł energii z racji własnych zasobów wodnych (np. Szwecja) bądź energii jądrowej (np. Francja). Inne kraje, w tym Polska, muszą poszukiwać sposobów na dywersyfikację źródeł, chociażby z tego powodu, że rozwój energetyki węglowej jest ograniczany przez regulacje unijne. Nie posiadając wystarczających złóż konwencjonalnego gazu, bądź energetyki jądrowej, Polska skazana jest na wysokie ceny energii oraz importowanie gazu, co jest nie tylko niekorzystne gospodarczo, lecz również geopolitycznie. Zmiany wydają się możliwe dzięki pokazaniu, że technologie wydobycia gazu łupkowego są nieszkodliwe dla środowiska i zdrowia obywateli.

Gaz łupkowy może mieć istotne znaczenie dla transformacji systemu energetycznego w Europie. Może stanowić on szybki, tymczasowy i tani (w porównaniu do innych metod) sposób ograniczenia zależności od in-

²⁵ *Ibidem.*

nych, mniej ekologicznych paliw kopalnych, zanim przejdzie się na zrównoważoną produkcję energii przy niskiej emisji gazów cieplarnianych, szczególnie w państwach, które do wytworzenia energii wykorzystują duże ilości węgla.

Komisja Europejska nadmiernie akcentuje niekorzystny wpływ wydobycia gazu łupkowego na środowisko. Przykładem mogą być konsultacje społeczne prowadzone w marcu 2013 r. w sprawie gazu łupkowego: jego wpływu na środowisko, szans i zagrożeń. Sposób sformułowania pytań w ankiecie budził wiele wątpliwości. Pytania były tendencyjne i z góry zakładały negatywne skutki wynikające z eksploatacji gazu łupkowego. Gdy prowadzone były konsultacje, w Polsce wykonanych było już 46 odwiertów, jednak doświadczeń z przeprowadzonych odwiertów oraz wyników analiz środowiskowych KE nie brała pod uwagę.

Polityka koncentrowała się w przeważającej części na aspektach środowiskowych. Oczywiście jest to kwestia niezwykle istotna, jednak badania pokazują, że technologia ta może być nieszkodliwa dla środowiska, zaś efekt w postaci redukcji gazów cieplarnianych istotny. Wprowadzenie procedur środowiskowych do legislacji unijnej, a następnie krajowej, jest niezmiernie ważne, jednak warto zauważyć, że przy wydobyciu gazu łupkowego przestrzega się już wewnętrznych, krajowych standardów i procedur środowiskowych. Ponadto, w obliczu zachodzących zmian klimatycznych, konieczna jest dywersyfikacja źródeł energii, a co za tym idzie, wdrożenie regulacji mających na celu wspieranie rozwoju niekonwencjonalnych źródeł również z paliw kopalnych, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższych norm bezpieczeństwa.

Stany Zjednoczone (oraz Chiny) są największym światowym emitentem dwutlenku węgla i zarazem sprzeciwiają się kolejnym celom redukcyjnym. Warto przyrzeć się ich polityce. Przystawienie znacznej części energetyki Stanów Zjednoczonych z węgla na gaz pochodzący z rodzimych pokładów łupkowych doprowadziło do znaczącego ograniczenia emisji dwutlenku węgla w ostatnich latach. Oznacza to, że polityka energetyczna Stanów Zjednoczonych daje znacznie lepsze wyniki niż polityka klimatyczna Unii Europejskiej, jeżeli weźmiemy pod uwagę właśnie redukcję emisji CO₂.

Podobny scenariusz może mieć miejsce w przypadku Europy. Właśnie aspekty środowiskowe mogą niebagatelnie działać na korzyść gazu łupkowego, prowadząc do zmniejszenia emisji CO₂, przez zastąpienie energetyki węglowej gazową.

Gdyby rozpoczęto wydobycie gazu łupkowego w Polsce i w Europie, zwiększyłby się udział gazu na rynku energii, a co za tym idzie, nastąpiłby prawdopodobnie spadek cen tego surowca. Jak pokazuje przykład Stanów Zjednoczonych, eksploatacja gazu łupkowego przyczyniła się znacznie do obniżenia cen gazu a amerykańskie PKB wzrosło dzięki temu o dodatkowy 1 proc. Ponadto, udział gazu w wytwarzaniu energii elektrycznej na rynku amerykańskim wzrósł z 13 proc. do 25 proc. w latach 1993–2011 i wciąż odnotowuje tendencję wzrostową. Jednocześnie udział węgla spadł z 53 proc. do 42 proc. Takie zmiany w strukturze wykorzystania paliw przyczyniają się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Zakończenie

Możliwość eksploatacji gazu łupkowego jest dla Polski sprawą kluczową, szczególnie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego i stopniowego uniezależnienia się od zagranicznych dostaw tego surowca. Nie można dzisiaj z pewnością stwierdzić, że nasze złoża okażą się opłacalne. Najistotniejsze jest to, że na szczęblu unijnym nie doszło do zamknięcia dostępu do tego surowca. Komisja Europejska, przynajmniej na obecnym etapie, pozostawiła państwom członkowskim prawo do określenia warunków wydobywania surowców energetycznych i wyraźnie opowiada się za odpowiedzialnym wydobywaniem łupków, bez szkody dla środowiska naturalnego. W tej kwestii zgadzam się ze stanowiskiem Komisji, bo przecież wszystkim zależy na tym, aby eksploatacja tego surowca odbywała się w sposób bezpieczny dla środowiska i ludzi.

BIOGRAMY

Andrzej Arendarski

Dr nauk humanistycznych, współzałożyciel i prezes Krajowej Izby Gospodarczej od chwili jej powstania w 1990 r. 1 stycznia 2008 r. objął stanowisko wiceprezesa Eurochambres. 6 lutego 2014 r. został powołany na przewodniczącego Komitetu ds. Energii i Środowiska Eurochambres. W latach 1989–1993 był posłem na Sejm RP. W 1992 r. został powołany na stanowisko ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w rządzie Hanny Suchockiej. W latach 2002–2003 jako prezes Tel-Energio S.A. działał na rzecz liberalizacji polskiego rynku telekomunikacyjnego. Ekspert ekonomiczny i działacz gospodarczy. Jest członkiem wielu organizacji i stowarzyszeń krajowych i zagranicznych, których celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego.

Ryszarda Formuszewicz

Absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz podyplomowych studiów komparatystyki prawniczej na Uniwersytecie w Bonn. Pracowała w Instytucie Zachodnim w Poznaniu, a następnie w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Od października 2014 r. zatrudniona jako starszy specjalista w Departamencie Analiz Strategicznych BBN.

Michał Kleiber

Prof. dr hab., prezes Polskiej Akademii Nauk od 2007 r. W latach 2001–2005 minister nauki i informatyzacji, w latach 2006–2010 doradca Prezydenta RP ds. badań i rozwoju. Specjalista w zakresie mechaniki, informatyki oraz zastosowań nowoczesnych technik komputerowych w nauce, technice i medycynie. W latach 2006–2010 członek Europejskiej Rady Badań w Brukseli. Od 2006 r. prezes Europejskiego Forum Nauk Materiałowych w Strasburgu. Doktor honorowy uczelni w Polsce, Niemczech, Belgii i Wielkiej Brytanii. Członek zespołu przygotowującego na zlecenia przewodniczącego Komisji Europejskiej dokument pt. Nowa Narracja dla Europy, członek zespołu doradców Komisarza UE ds. Badań i Innowacji. Przewodniczący kapituł konkursów Teraz Polska (Fundacja Polskiego Godła Promocyjnego), Ranking Uczelni Wyższych (Miesięcznik Perspektywy) oraz Popularyzator Nauki (PAP i MNiSW).

Paweł Kowal

Dr, politolog i historyk, publicysta. Jest adiunktem w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Współtwórca Muzeum Powstania Warszawskiego. W latach 2005–2009 był posłem na Sejm RP, w 2006–2007 sekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialnym za politykę wschodnią, w latach 2009–2014 posłem do Parlamentu Europejskiego i przewodniczącym delegacji komisji współpracy parlamentarnej UE-Ukraina. Prowadzi badania i publikuje na tematy transformacji w Europie Środkowej i ZSRR oraz polityki wschodniej. Wykłada m.in. na Uniwersytecie Warszawskim oraz gościnnie m.in. na Ukrainie, w USA i Chinach. Ostatnio opublikował monografię „Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989”.

Stanisław Koziej

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 r. – doradca rzecznika praw obywatelskich, w 2008 r. – doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

Roman Kuźniar

Prof. zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Dwukrotnie kierował departamentem analityczno-planistycznym Ministerstwa Spraw Zagranicznych, był dyrektorem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, autor wielu publikacji z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego, studiów strategicznych, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP oraz współczesnych stosunków międzynarodowych.

Krzysztof Miszczak

Dr hab. prof. nadz. w SGH. W latach 2009–2014 przewodniczący Forum Polsko-Niemieckiego (MSZ). Od 2009 r. przewodniczący polsko-niemieckiej grupy roboczej „Zagadnienia prawno-historyczne/kultura pamięci” (MSWiA), oraz Rady Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Członek Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego (SEA). Od 2008 r. dyrektor Biura Pełnomocnika PRM ds. Dialogu Międzynarodowego KPRM (W. Bartoszewskiego). Od 2013 r. radca generalny Prezesa Rady Ministrów w KPRM, dyrektor, członek Zarządu Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Był pracownikiem naukowy w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych (Geschwister Scholl Institut) oraz Katedry Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych w Wyższej Szkole Technicznej w Karlsruhe. Adiunkt w Szkole Głównej Handlowej i na Uniwersytecie Kardynała Wyszyńskiego. Radca-minister pełnomocny, zastępca ambasadora RP w RFN, w latach 1996–2001 kierownik Przedstawicielstwa Ambasady RP w Kolonii. W latach 2001–2002 dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Europejskiego MSZ RP. W latach 2005–2007 dyrektor Departamentu Spraw Zagranicznych i Departamentu Polityki Międzynarodowej KPRM.

Maciej Popowski

Zastępca sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Polski dyplomata z 20-letnim doświadczeniem zawodowym. Był dyrektorem ds. europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w czasie polskich negocjacji akcesyjnych. W latach 2001–2008 był zastępcą szefa Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. W latach 2003–2008 był pierwszym stałym przedstawicielem Polski w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa UE. Następnie dyrektor w Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju w Komisji Europejskiej. W 2009 r. został oddelegowany z Komisji Europejskiej, aby stać się szefem gabinetu Jerzego Buzka, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego.

Bogusław Sonik

Dziennikarz, polityk, dyplomata. Pierwszy przewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego. W latach 2004–2014 poseł do Parlamentu Europejskiego. W PE brał czynny udział w pracach Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI), Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) oraz Komisji Kontroli Budżetowej (CONT), gdzie zajmował stanowisko wiceprzewodniczącego. Od wielu lat zaangażowany w kwestie wydobycia gazu łupkowego w Europie. Autor raportu dotyczącego środowiskowych aspektów wydobycia gazu łupkowego. „Raport Sonika” przyczynił się w znacznym stopniu do decyzji Komisji Europejskiej, która w styczniu 2014 r. dała zielone światło do wydobycia gazu z łupków w Europie.

Paweł Świeboda

Prezes zarządu fundacji demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej. Absolwent London School of Economics oraz University of London. Doradca Prezydenta RP ds. unijnych w latach 1996–2000, a następnie szef Biura Integracji Europejskiej w Kancelarii Prezydenta RP. W latach 2001–2006 dyrektor Departamentu Unii Europejskiej w MSZ. Członek grup doradczych organizacji europejskich, m.in.: Lisbon Council, European Council on Foreign Relations, European Policy Centre, Baltic Development Forum, Global Agenda Council on Europe World Economic Forum. W latach 2010–2011 ekspert w Grupie Doradców Ministra ds. Europejskich w związku z przygotowaniem polskiej prezydencji w UE. W latach 2010–2012 przewodniczący zespołu ds. koncepcji działań w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Sprawozdawca przeglądu Europejskich Partnerstw Innowacyjnych.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”). Redakcja przyjmuje niepublikowane dotąd opracowania.
Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których wiadać niesamodzielną lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*¹ i *guest² authorship* będą demaskowane, łącznie z powiadomieniem odpowiednich instytucji, oraz dokumentowane. Autor jest zobowiązany do ujawnienia wkładu ewentualnych współautorów publikacji i źródeł jej finansowania.
3. Autor, który chce opublikować artykuł w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”, jest zobowiązany wysłać do Redakcji (na adres: redakcja@bbn.gov.pl) swój biogram oraz konspekt pracy (nie więcej niż dwie strony znormalizowanego maszynopisu), zawierający uzasadnienie podjęcia tematu badawczego i plan pracy. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować wraz z kilkudziesięciu uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).
4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.
7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach/recenzjach są uzgadniane z Autorem.
8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

¹ Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z ghostwriting mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji”, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Lista_czasopism/20120120_FAQ.pdf (dostęp: 9 lutego 2012 r.).

² Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z guest authorship (honorary authorship) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji”, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Lista_czasopism/20120120_FAQ.pdf (dostęp: 9 lutego 2012 r.).

PROCEDURA RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

1. Recenzowane artykuły oceniane są przynajmniej przez dwóch niezależnych recenzentów, niebędących członkami Redakcji.
2. W przypadku tekstów pisanych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w zagranicznej instytucji.
3. Procedura recenzowania odbywa się w trybie podwójnej anonimowości – Autorzy i Recenzenci nie znają swoich tożsamości. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może odbyć się w trybie jawnym. Należy wtedy wykluczyć konflikt interesów, za który uważa się zachodzące między Recenzentem a Autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt itp.),
 - podległość zawodową,
 - współpracę naukową w ciągu dwóch lat poprzedzających recenzję,
 - dobro osobiste stron.
4. Recenzja ma formę pisemną i kończy się rekomendacją dopuszczenia lub odrzucenia artykułu. Negatywnie oceniony artykuł może zostać dopuszczony do druku po uwzględnieniu przez Autora uwag i sugestii Recenzenta. Wybrane teksty mogą zostać poddane ponownej recenzji.
5. Recenzja może być sporządzona odręcznie lub elektronicznie.
6. Recenzje są udostępniane do wiadomości Autora po usunięciu danych identyfikujących Recenzenta.
7. Co najmniej raz w roku Redakcja podaje do publicznej wiadomości listę Recenzentów. Recenzent ma prawo zastrzec swoje dane osobowe, które nie będą upubliczniane.

Szczegółowe informacje dotyczące procedury recenzowania oraz formularze znajdują się na stronie internetowej BBN.

WYKAZ RECENZENTÓW

Autorami recenzji naukowych artykułów opublikowanych w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” w 2014 r. byli:

Prof. dr hab. Bolesław Balcerowicz

Prof. dr hab. Waldemar Dziak

Prof. dr hab. Marek Pietraś

Prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski

Dr hab. Jan Czaja, prof. AON

Dr hab. Anna Potyrała, prof. UAM

Dr hab. Jarosław Gryz, prof. AON

Dr Zdzisław Lachowski

